

CAPITOLO III. - LE CRITICITÀ EMERGENTI: DISCONTINUITÀ SPAZIO-TEMPORALE NELLA DINAMICA DI ACQUISIZIONE ED ELABORAZIONE DEI DATI ED ASSENZA DI MECCANISMI DI COLLEGAMENTO TRA LA VALUTAZIONE, ANALISI DELL'IMPLEMENTAZIONE E ASSEGNAZIONE DELLE RISORSE - APPROCCI METODOLOGICI INNOVATIVI: SINERGIE TRA EVALUATION ANALYSIS, IMPLEMENTATION ANALYSIS E PERFORMANCE BUDGETING

Difficoltà nella misurazione e valutazione delle performance. Fabbisogno di una maggiore condivisione dei dati e delle informazioni con gli attori chiave del sistema, principalmente in sede di predisposizione dei documenti di programmazione strategica ed operativa. Fabbisogno di una maggiore diffusione della cultura del risultato e di un affinamento dei sistemi e delle pratiche esistenti. Individuazione di strumenti e tecniche di misurazione più adeguati. Rafforzamento ruoli, compiti, funzioni e responsabilità di tutti gli attori coinvolti nel sistema. Sintesi delle criticità: misurazione delle performance, selezione degli indicatori, relativa misurabilità e tempistica associata alla stessa. Insufficienza ed inadeguatezza qualitativa e quantitativa degli attuali indicatori associati al PO FSE. L'attuale sistema di valutazione della performance basato sui soli indicatori previsti dal documento ufficiale non consente di generare il processo di apprendimento. Carenza di collegamento tra l'utilizzo degli strumenti e dei metodi di valutazione a meccanismi di performance budgeting. Limiti insiti nella governance dei processi per scarsa comprensione del ruolo della valutazione, vista più come un adempimento istituzionale che come una fonte di apprendimento da utilizzare per una riprogrammazione strategica delle risorse. Scarsa integrazione tra analisi dell'implementazione e valutazione. Formulazione ed applicazione di approcci metodologici innovativi e tecniche di valutazione e di analisi dell'implementazione delle politiche pubbliche.

“When the wind of change blows, someone builds walls while others build windmills»

Anonimo Zen

Sommario

| | |
|---|----|
| CAPITOLO III. - LE CRITICITÀ EMERGENTI: DISCONTINUITÀ SPAZIO-TEMPORALE NELLA DINAMICA DI ACQUISIZIONE ED ELABORAZIONE DEI DATI ED ASSENZA DI MECCANISMI DI COLLEGAMENTO TRA LA VALUTAZIONE, ANALISI DELL'IMPLEMENTAZIONE E ASSEGNAZIONE DELLE RISORSE - APPROCCI METODOLOGICI INNOVATIVI: SINERGIE TRA EVALUATION ANALYSIS, IMPLEMENTATION ANALYSIS E PERFORMANCE BUDGETING | 61 |
| 3. NOTE INTRODUTTIVE | 62 |
| 3.1 LE CRITICITÀ | 64 |
| 3.1.1 IL DATA GATHERING | 67 |
| 3.2 APPROCCIO ALLA VALUTAZIONE | 68 |
| 3.3 IL SISTEMA OGGETTO DI VALUTAZIONE | 70 |
| 3.4 L'ANALISI DELL'IMPLEMENTAZIONE | 71 |
| 3.5 INDIVIDUAZIONE DELLA STRATEGIA DI VALUTAZIONE | 87 |
| 3.5.1 IPOTIZZARE UN ANALISI CONTRO FATTUALE PRELIMINARE | 90 |
| 3.6 ANALISI DI OUTCOME | 92 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 3.7 | LA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO: ANALISI DELL'OUTCOME | 103 |
| 3.7.1 | Valutare l'impatto dell'attività degli sportelli multifunzionali sul mercato del lavoro regionale..... | 103 |
| 3.7.2 | Valutare l'impatto dell'attività di formazione professionale sul mercato del lavoro regionale..... | 108 |
| 3.8 | VALUTAZIONE DI OUTCOME E PERFORMANCE BUDGETING..... | 113 |
| 3.8.1 | ANALISI DI OUTCOME CON EFFETTIVI IMPATTI OCCUPAZIONALI E INDIVIDUAZIONE DEL MOLTIPLICATORE DI OUTCOME | 113 |
| 3.8.2 | SIMULAZIONE | 114 |
| 3.9 | CONCLUSIONI | 118 |
| 3.9.1 | LIMITI DELL'ANALISI CONDOTTA E SPUNTI PER FUTURA RICERCA..... | 121 |
| 3.9.2 | CONSIDERAZIONI FINALI | 122 |
| | Bibliografia del Capitolo III | 123 |

3. NOTE INTRODUTTIVE

Nel corso del Capitolo II, si è provveduto a delineare il contesto di riferimento oggetto di analisi del presente lavoro.

In questo capitolo sarà esposta un'applicazione innovativa¹ delle metodologie di valutazione alla fattispecie concreta del PO FSE Regione Siciliana 2007-2013, tenuto conto dei dati e delle informazioni disponibili alla data di svolgimento del presente lavoro.

A tal fine è opportuno premettere alcune considerazioni.

*'La questione dell'approccio o degli approcci da seguire nell'attuazione di una valutazione è di fondamentale importanza non solo per il valutatore (interno o reperito sul mercato), ma anche per i soggetti impegnati nell'interlocuzione con il valutatore: il Nucleo responsabile della gestione tecnica di una valutazione (eseguita da un valutatore esterno) o il soggetto che, nell'Amministrazione, assume il ruolo di soggetto responsabile tecnico della singola valutazione.'*²

Al fine di pervenire ad una adeguata scelta dell'approccio da applicare/intraprendere può risultare utile valutare alcuni aspetti insiti nella strategia di valutazione (implicita o esplicita), come ad esempio:

- l'attitudine dell'approccio o degli approcci combinati fra loro a fornire un determinato tipo di conoscenza;
- come pervenire ad una soluzione per ciò che concerne l'attribuzione del valore;
- cosa si intende propriamente per "successo", in altre parole verso quale outcome ci si orienta;
- l'attendibilità dei dati e delle informazioni disponibili e di quelli elicetabili;
- le caratteristiche delle conclusioni cui si perviene.

¹ In questo contesto, con il termine innovativo si intende un'applicazione concettuale di una metodologia di valutazione ad oggi non ancora ufficialmente sperimentata.

² G. Marchesi, L. Tagle, B. Befani - Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale - Pag. 109 focus sul tipo di conoscenza che ci si può attendere da ciascun approccio.- a cura dell'UVAL -Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico -Numero 22 – Anno 2011

‘Le questioni generali relative all’approccio utilizzato alla valutazione sono di grande rilevanza per coloro che utilizzeranno, direttamente o indirettamente, i risultati della valutazione nelle proprie decisioni.’³

Il considerare la valutazione un mero adempimento da porre in essere nella maniera più indolore e *cost-effective* possibile, rappresenta una menomazione del processo di programmazione/riprogrammazione dei fondi e di allocazione delle risorse al raggiungimento dei singoli obiettivi di cui si compone il programma operativo.

La valutazione rappresenta un momento in cui il decision maker ha l’opportunità di rendersi conto della direzione in cui si sta andando e di poter scegliere di proseguire sulla stessa o di correggerne la rotta.

La platea di soggetti potenzialmente interessati agli esiti del processo di valutazione è davvero variegata:

- gli uffici operativi dell’Amministrazione⁴ (Autorità di Gestione, Organismi Intermedi, Centri di Programmazione e Gestione che probabilmente interagiranno con il valutatore in modo formale e informale già nel fornire dati);
- il soggetto che coordina gli interventi della Politica Regionale, quale, ad esempio, il Dipartimento regionale della Programmazione, in seno al quale è incardinato il Nucleo regionale di valutazione degli investimenti pubblici;
- i soggetti che hanno la responsabilità dei singoli obiettivi del Programma Operativo;
- i diversi portatori di interessi che trovano identificazione in tutti gli organismi costituenti il Comitato di Sorveglianza⁵ del PO FSE;
- i ministeri che partecipano per competenza: Lavoro, Funzione Pubblica, Economia, etc.;
- la Commissione Europea.

Inoltre, l’Amministrazione, in uno stadio necessariamente preliminare alla formulazione dei piani di valutazione, dovrebbe tenere conto di quali approcci potrebbero essere adottati per le esigenze informative che si pensa di dover soddisfare, al fine di definire elementi cruciali per l’attuazione dello stesso piano di valutazione.

A tal fine debbono preventivamente essere quantificate le risorse finanziarie e umane da dedicare. Valutando a tal fine la tempistica e le modalità di rilascio dei report. Sarà necessario procedere, inoltre, alla valutazione dell’opportunità di raccogliere dati ulteriori rispetto a quelli già raccolti per le esigenze di gestione e di monitoraggio ed, in caso affermativo, di formulare le rispettive modalità di raccolta.

Di particolare rilievo, a tal proposito, sarà la scelta tra un organismo di valutazione esterna all’amministrazione ed il percorrere la via istituzionale affidando la valutazione al Nucleo di Valutazione degli investimenti pubblici istituito presso il Dipartimento della Programmazione.

Circa i pro e i contro associati a tale scelta, si rinvia alla sezione dedicata alle conclusioni del presente lavoro.

³ G. Marchesi, L. Tagle, B. Befani, 2011 op. cit.

⁴ Sistema di Gestione e controllo del PO FSE Regione Siciliana 2007-2013, ex art. 71 del Reg. (CE) n. 1083/2006.

⁵ Il Comitato di Sorveglianza del PO FSE Regione Siciliana 2007-2013 è costituito da un insieme di organismi a vario titolo coinvolti nell’attuazione e nel controllo del PO ovvero che vantano interessi diretti o indiretti nell’attuazione dello stesso. Si veda in proposito la sezione dedicata al Comitato sul portale FSE della Regione Siciliana all’indirizzo <http://www.sicilia-fse.it>

3.1 LE CRITICITÀ

In questa sede occorre osservare e riflettere sulle modalità di svolgimento della valutazione e su come la stessa si espliciti coinvolgendo i processi decisionali che governano le dinamiche finanziarie ed attuative del programma operativo.

Riflettendo, in premessa, sull'opzione di scelta di uno specifico approccio bisognerà tenere conto di alcuni aspetti.

*In primis, se, ad esempio, 'ci si trova a intervenire in una situazione di conflitto, in cui diversi gruppi hanno interessi diversi, e si ritiene che una valutazione partecipata rappresenti una delle opzioni più desiderabili, sarà necessario prevedere un tempo congruo per i processi partecipativi, e si dovrà ricercare un valutatore dotato delle competenze e conoscenze adeguate a svolgerli. Se si prevede invece di utilizzare un approccio controfattuale, sarà opportuno coinvolgere il valutatore molto presto, ancora prima che l'implementazione cominci, in modo da consentire l'organizzazione di esperimenti e/o l'individuazione adeguata di gruppi di controllo*⁶.

Nel caso della Regione Siciliana, in particolare nel caso della governance del PO FSE, non si è nella condizione di rispettare nessuna di queste prescrizioni, in quanto le condizioni di contesto amministrativo e sociale ha reso vano, sino al mese di giugno del 2013, qualsiasi tentativo di programmare e porre in essere qualunque attività di valutazione in itinere di tipo ufficiale⁷.

Proviamo ad enucleare alcune criticità peculiari del sistema amministrativo oggetto di analisi, osservate empiricamente da chi scrive, che hanno dato luogo a questo ritardo ed alle conseguenze ad esso associate.

Innanzitutto, vi è un fattore di tipo culturale, il contrasto del quale a livello di policy è il fulcro di questo lavoro di ricerca, che è quello di considerare la valutazione come attività accessoria e da porre in essere il più tardi possibile, come a voler affermare che "è inutile fermarsi a valutare, tanto le cose vanno come debbono andare". Questa visione fatalista, per la verità poco coerente con la realtà delle cose, e parimenti poco riscontrata, si infrange, invece, sull'evidenza assai tangibile che è quella di considerare la valutazione come provvista di una indole meramente sanzionatoria e, quindi, di giudizio dei soggetti preposti all'effettuazione delle scelte di programmazione ed alle scelte di gestione, che trovano la loro sintesi nel processo di attuazione⁸.

'Tuttavia, sebbene sia fondamentale che le Amministrazioni siano consapevoli delle questioni legate alla scelta dell'approccio, non si deve ritenere che nel definire un mandato di valutazione, l'Amministrazione debba necessariamente individuare quale approccio il valutatore (interno o esterno) dovrà adottare e quali metodi e tecniche utilizzare. Al contrario, il QSN esplicitamente prevede che le Amministrazioni richiedano e facilitino l'esercizio di creatività da parte del valutatore: la valutazione è un processo

⁶ G. Marchesi, L. Tagle, B. Befani, 2011 op. cit.

⁷ I regolamenti comunitari prevedono che ciascun programma operativo venga valutato in tempo utile per essere riprogrammato al fine di scongiurare il mancato raggiungimento degli obiettivi programmatici. Di fatto, in Sicilia si è assistito ad almeno due riprogrammazioni (2011 e 2012, si vedano gli atti dei rispettivi Comitati di Sorveglianza – www.sicilia-fse.it) alla base delle quali non vi è stata alcuna attività di valutazione, se non di tipo informale e non strutturato. E ciò per motivazioni di tipo meramente amministrativo/finanziario e non perché dettate dalle vere esigenze emergenti di carattere occupazionale e sociale.

⁸ Si è utilizzato il termine 'processo' e non 'procedimento' per evitare di indurre il lettore più attento all'ambiguità che l'utilizzo di quest'ultimo termini potrebbe condurre. In ambito pubblico, infatti, con il termine 'procedimento' si intende una sequenza di atti amministrativi orientati all'emanazione di un atto finale, mentre il processo di attuazione si compone di iter interprocedimentali che coinvolgono diversi soggetti appartenenti anche strutture diverse con compiti, di programmazione, gestione, controllo, audit, etc. Pertanto, si farà riferimento al concetto di processo quando ci si riferirà all'iter in questione. Per ciò che concerne il concetto di 'catena di certificazione della spesa', si intende il procedimento che porta alla presentazione della domanda di rimborso delle spese sostenute alla Commissione Europea, per la spettante quota di cofinanziamento, da parte dell'amministrazione per l'attuazione degli interventi. La cosiddetta 'catena' si compone di diversi sub processi come i controlli interni, i controlli di I e II livello, etc.,

*emergente, in particolare nell'attuale assetto in cui si procede a valutare soprattutto questioni "controverse e rilevanti", questioni, cioè, su cui la mancanza di accordo nasconde, probabilmente, aree di incomprensione.*⁹.

Provare a valutare la realtà siciliana con i diversi approcci implica una prospettiva di analisi multipla, la cui pianificazione è stata resa impossibile dal continuo susseguirsi di soggetti diversi alla guida dell'Autorità di Gestione del PO FSE Regione Siciliana 2007-2013.

Questo fenomeno, rimarcato ufficialmente dalla Commissione Europea in diverse sedute pubbliche, ha rappresentato un rilevante fattore di complessità, non solamente legato all'attuazione dell'attività di valutazione, ma quanto alla difficoltà di interlocuzione o più semplicemente di prospettiva delle strategie e delle policy attuative poste in essere da ciascun soggetto responsabile.¹⁰

In aggiunta al fenomeno della discontinuità amministrativa, vi sono delle caratteristiche insite sia nel sistema istituzionale sia nel modello di governance del PO FSE che rendono difficilmente comparabile la realtà regionale siciliana con le altre realtà regionali ricomprese nell'obiettivo¹¹ 'Convergenza'.

⁹ G. Marchesi, L. Tagle, B. Befani, 2011 op. cit.

¹⁰ Dal 2008 ad oggi, alla poltrona di Dirigente Generale del Dipartimento Istruzione e formazione della Regione Siciliana – individuata quale Autorità di Gestione del PO FSE Regione Siciliana 2007-2013, si sono succeduti ben sei diversi Dirigenti Generali. Se si considera che le riunioni del Comitato di Sorveglianza hanno cadenza annuale ed a volte, per ragioni di urgenza anche semestrale, si comprende come sia problematico per gli interlocutori esterni all'amministrazione regionale, basandosi sul dato storico, ritenere attendibili gli impegni presi da ciascuna Autorità di Gestione, atteso l'elevatissimo turn over associato alla figura in questione.

Secondo a quanto previsto all'art. 60 del Reg. (CE) n. 1083/2006 e s.m.i., l'autorità di gestione è responsabile della gestione e attuazione del programma operativo conformemente al principio della sana gestione finanziaria. In particolare, essa è tenuta a:

- a. garantire che le operazioni destinate a beneficiare di un finanziamento siano selezionate conformemente ai criteri applicabili al programma operativo e siano conformi alle norme comunitarie e nazionali applicabili per l'intero periodo di attuazione;
- b. verificare che i prodotti e i servizi cofinanziati siano forniti e l'effettiva esecuzione delle spese dichiarate dai beneficiari in relazione alle operazioni, nonché la conformità di tali spese alle norme comunitarie e nazionali; possono essere effettuate verifiche in loco di singole operazioni su base campionaria conformemente alle modalità di applicazione che devono essere adottate dalla Commissione secondo la procedura di cui all'articolo 103, paragrafo 3;
- c. garantire l'esistenza di un sistema informatizzato di registrazione e conservazione dei dati contabili relativi a ciascuna operazione svolta nell'ambito del programma operativo, nonché la raccolta dei dati relativi all'attuazione necessari per la gestione finanziaria, la sorveglianza, le verifiche, gli audit e la valutazione;
- d. garantire che i beneficiari e gli altri organismi coinvolti nell'attuazione delle operazioni mantengano un sistema di contabilità separata o una codificazione contabile adeguata per tutte le transazioni relative all'operazione, ferme restando le norme contabili nazionali;
- e. garantire che le valutazioni dei programmi operativi di cui all'articolo 48, paragrafo 3, siano svolte in conformità dell'articolo 47;
- f. stabilire procedure per far sì che tutti i documenti relativi alle spese e agli audit necessari per garantire una pista di controllo adeguata siano conservati secondo quanto disposto dall'articolo 90;
- g. garantire che l'autorità di certificazione riceva tutte le informazioni necessarie in merito alle procedure e verifiche eseguite in relazione alle spese ai fini della certificazione;
- h. guidare i lavori del comitato di sorveglianza e trasmettergli i documenti per consentire una sorveglianza qualitativa dell'attuazione del programma operativo, tenuto conto dei suoi obiettivi specifici;
- i. elaborare e presentare alla Commissione, previa approvazione del comitato di sorveglianza, i rapporti annuali e finali di esecuzione;
- j. garantire il rispetto degli obblighi in materia di informazione e pubblicità previsti all'articolo 69;
- k. trasmettere alla Commissione le informazioni che le consentano di valutare i grandi progetti.

¹¹ Prevalentemente Puglia, Campania e Calabria, in quanto la Basilicata si trova già su un virtuoso percorso di *phasing out*. La Regione Basilicata si pone nel Mezzogiorno in fase di "Phasing Out", ossia è ammessa al beneficio di un aiuto transitorio che si propone di promuovere la convergenza in termini di crescita economica e di sostenere la **transizione** verso l'obiettivo "Competitività regionale ed occupazione".

Attualmente, in coerenza con la strategia di Lisbona, secondo gli Orientamenti Strategici Comunitari, che definiscono principi e priorità di una politica volta alla coesione e allo sviluppo delle regioni europee, sulla base

Con riguardo al sistema istituzionale, l'art. 14 dello statuto della Regione siciliana assegna competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento giuridico degli uffici regionali e, in aggiunta, l'art. 17 concede la possibilità di organizzare i servizi per l'impiego ed il lavoro secondo le esigenze del mercato del lavoro siciliano (principio della c.d. competenza concorrente).

Pertanto, questo ha comportato un diverso assetto organizzativo nell'erogazione dei servizi per l'impiego rispetto ad altre regioni. Basti pensare che tali servizi vengono erogati a livello territoriale dalle Direzioni Provinciali o territoriali del Lavoro¹², sedi periferiche del Ministero del Lavoro, mentre in Sicilia esiste il modello di servizi per l'impiego/lavoro governato dal Dipartimento Regionale per il lavoro, per l'impiego, l'orientamento, i servizi e le attività formative, che nasce dalla fusione tra il Dipartimento del Lavoro, titolare delle politiche passive del lavoro, e l'Agenzia regionale per l'impiego, l'orientamento, i servizi e le attività formative di cui alla legge regionale n. 19/2008.

Con riguardo al modello di governance del PO FSE Regione Siciliana, sancito dal Documento¹³ che descrive il sistema di gestione e controllo, ai sensi dell'Art.71 del Reg.(CE) n. 1083/2006, si rileva la forte centralizzazione delle decisioni e delle procedure di attuazione del PO, rispetto ad altre realtà regionali che invece fanno un massiccio ricorso alla figura dell'organismo intermedio¹⁴, sovente identificato con le province. Quest'ultimo modello di governance presenta il vantaggio di frazionare il carico attuativo fra più soggetti di minori dimensioni organizzative e, quindi, nominalmente più agili da un punto di vista amministrativo. Tuttavia, il maggior ricorso alla delega accresce il rischio di dispersione, imponendo all'Autorità delegante un coordinamento di tipo forte e continuo verso i delegati, ad esempio, attraverso un maggior ricorso alla valutazione in itinere ed al coinvolgimento continuo degli organi di governo degli organismi intermedi.

Pertanto, tale differenza di approccio nel design del modello di governance, oltre a rivelare l'atteggiamento politico dietro alla gestione del PO, rende di fatto poco significativa l'analisi

del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, che definisce le regole e le priorità di attuazione per la programmazione 2007-2013 ed in linea con il Documento Strategico Regionale, la Regione Basilicata ha redatto tre Programmi Operativi.

Essi che si propongono di tutelare l'ambiente, lo sviluppo della ricerca ed innovazione, di promuovere l'imprenditorialità e lo sviluppo dell'economia basata sulla conoscenza, al fine di creare posti di lavoro più numerosi e qualitativamente migliori per un crescita ottimale della regione.

¹² *È l'articolazione periferica, generalmente con competenza in ambito provinciale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Diffusa pressoché su tutto il territorio nazionale consta di 74 direzioni territoriali. Non è presente in Sicilia e Trentino-Alto Adige. La DTL nasce con il DPR n. 144/2011, per modifica della denominazione e parziale accorpamento delle DPL, ossia Direzioni Provinciali del Lavoro. Queste ultime, erano nate nel 1996 in seguito alla riforma disposta dal Governo Amato I con la legge finanziaria del 1994, la legge 24 dicembre 1993, n. 537, al cui art. 1, commi 5 e 6, disponeva l'unificazione degli uffici periferici provinciali e regionali del Ministero del Lavoro. Pertanto, si diede attuazione a tale disposizione solo con il DM 7 novembre 1996, n. 687, recante Norme per l'unificazione degli uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e l'istituzione delle direzioni regionali e provinciali del lavoro, che portò alla fusione degli Uffici provinciali e regionali del lavoro e della massima occupazione (noti come UPLMO o URLMO) e degli ispettorati del lavoro tanto provinciali che regionali, razionalizzando l'ordinamento periferico ministeriale.* - http://it.wikipedia.org/wiki/Direzione_territoriale_del_lavoro

¹³ PROGRAMMA OPERATIVO REGIONALE - SICILIA FSE, 2007-2013 - C(2007) 6722 del 17.12.07 - Descrizione del sistema di gestione e controllo - (art. 71 Reg. CE 1083/06). *'Nel Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006, secondo le modalità attuative definite dal Regolamento (CE) della Commissione n. 1828/2006, vengono definite le condizioni generali di riferimento per i sistemi di gestione e controllo dei Programmi Operativi finanziati dai Fondi Strutturali, affinché gli stessi, nel garantire che la gestione complessiva sia conforme ai principi e alle norme generalmente riconosciute, assicurino la correttezza, la regolarità e la trasparenza delle operazioni cofinanziate. Lo stesso regolamento generale dei fondi strutturali dispone (art. 71) la necessità di una descrizione dei sistemi di gestione e controllo utilizzati dalle Amministrazioni titolari di POR. Tale descrizione rappresenta la principale base conoscitiva per l'emanazione del parere di conformità che l'Organismo incaricato dovrà rilasciare entro 12 mesi dall'approvazione del POR o comunque prima della trasmissione di una certificazione di spesa alla Commissione europea. Il regolamento di attuazione contiene all'allegato XII un modello generale per la redazione della descrizione dei sistemi di gestione e controllo.'*

¹⁴ È definito Organismo Intermedio qualsiasi ente pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'Autorità di Gestione o di certificazione o che svolge mansioni per conto di questa autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni.

comparativa delle performance interne di un PO rispetto alle altre, finendo per far concentrare l'attenzione del valutatore più sui risultati di tipo macro legati alle dinamiche del mercato del lavoro o alle variabili di *outcome* in genere.

Infine, proprio sulle scelte di attuazione ovvero sulla selezione degli interventi da finanziare con il PO, si manifestano differenze peculiari, come ad esempio la scelta del Regione Siciliana di destinare circa il 40% del budget programmato alla copertura delle spese per il sistema tradizionale della formazione professionale allargata, ovvero, servizi ed interventi formativi come disciplinati dalla legge regionale n. 24/1976.

In questo contesto, come si vedrà in seguito, la ricostruzione della situazione controfattuale risulta tanto agevole quanto priva di significato, in quanto equivale al sottrarre 'quasi' algebricamente, l'impatto generato dagli interventi dalle dinamiche rilevate territorialmente.

3.1.1 IL DATA GATHERING

Con riferimento al reperimento dei dati e delle informazioni, si rappresentano le seguenti considerazioni preliminari.

Un primo fattore di criticità è da ricercarsi nella disponibilità e consultabilità di banche dati e sistemi informativi. La Regione Siciliana nell'attuazione del PO FSE, come menzionato in precedenza, si avvale di un Sistema Informativo denominato 'Caronte FSE', disegnato ed amministrato mediante affidamento del servizio ad una società esterna.

Nonostante queste condizioni di flessibilità in termini di integrazione ed implementazione di *upgrade* dell'architettura del sistema informativo, la capacità di reportistica e, soprattutto, di condivisione dei dati e delle informazioni sono sempre rimaste ad un livello essenziale, per far fronte alle prescrizioni di legge in merito alla ricostruzione della catena di certificazione, il cui cardine amministrativo è proprio il sistema informativo.

Non esiste un sistema di reportistica integrato ed affidabile che riproduca almeno i dati grezzi su cui, successivamente, poter effettuare le analisi circa gli indicatori individuati nel Programma Operativo.

Vi è, inoltre, una scarsa attitudine da parte dei soggetti beneficiari ad alimentare il sistema, con dati ed informazioni ulteriori rispetto a quelli di natura finanziaria o che, comunque, non siano strettamente propedeutici all'ottenimento dei S.A.L.

La condivisione dei dati e delle informazioni viene vissuta come un'autoconfessione del proprio insuccesso, come se già a priori sapessero che le proprie performance potrebbero essere inferiori alla media di quelle raggiunte dagli altri soggetti beneficiari e, pertanto, relegarli in una condizione di patologia in termini di performance¹⁵.

Ciò è causato da un lato, dallo scarso funzionamento dei meccanismi sanzionatori, che, seppur in essere, vengono poco utilizzati per timore delle conseguenze sociali o di ordine pubblico. Dall'altro, dalla scarsa educazione che gli stessi soggetti beneficiari ricevono riguardo alla produzione e condivisione delle informazioni come elemento di vantaggio.

Infine, si sottolinea la diffidenza dei soggetti detentori dei dati e delle informazioni, principalmente a livello di amministrazione centrale, legata a fattori di tipo sociale, giudiziario e personale.

¹⁵ È opportuno precisare, come molti avvisi pubblici, prevedano meccanismi sanzionatori/premianti riguardo al mancato/pieno raggiungimento dei valori target degli indicatori fisici di realizzazione. Ad esempio, cfr. Avvisi pubblici n. 1 e n. 2 del 09 febbraio 2010 (www.sicilia-fse.it) di cui si parlerà *infra*.

Va anche segnalata la disomogeneità dei dati in termini di qualità della raccolta. Spesso, infatti, si verifica che i dati disponibili siano incompleti per mancanza di meccanismi di controllo informatico sui campi da riempire sul sistema informativo, per cui si verifica, ad esempio, che i beneficiari del comune di Cefalù siano censiti sia con il campo 'località' valorizzato come "Cefalù" sia come "Cefalu'.". Questo semplice esempio se esteso a tutte le potenziali casistiche, tutt'altro che sporadiche, contribuisce a far comprendere come tali problematiche, apparentemente banali, appesantiscono la lavorabilità dei dati, se parametrize ad una platea di circa 7.000 beneficiari, responsabili dell'attuazione di circa 20.000 operazioni, che interessano diverse centinaia di migliaia di destinatari.

3.2 APPROCCIO ALLA VALUTAZIONE

Abbiamo accennato alla difficoltà di individuare un approccio univoco alla valutazione del Programma Operativo a valere sul FSE in questione.

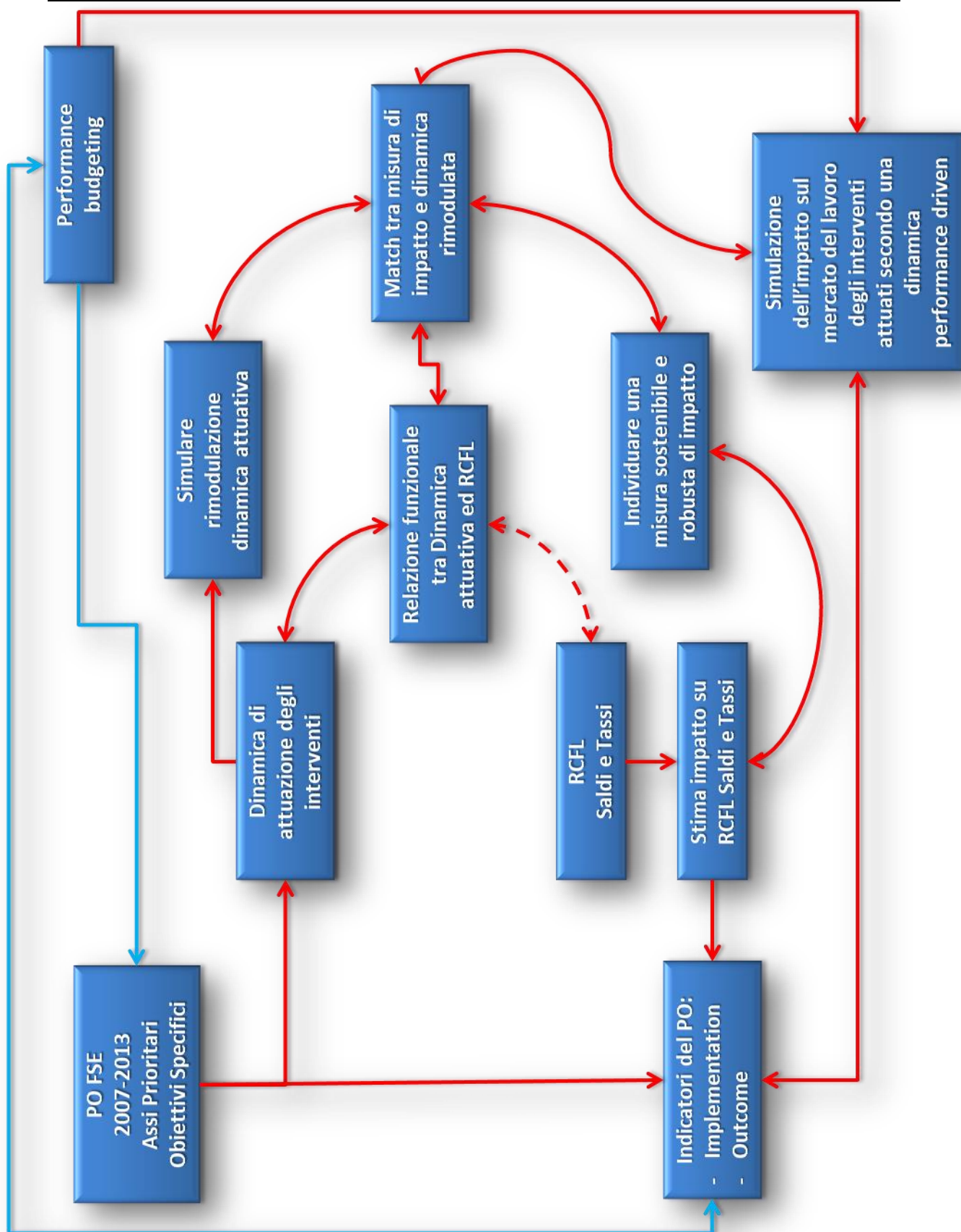
Di fatti, non si è in grado di pervenire ad una scelta univoca. Poiché, per ognuna delle modalità vi sono dei limiti ma anche dei punti di forza.

Abbiamo già avuto modo di accennare alle criticità legate alla ricostruzione della situazione controfattuale, essendo presupposto di tale approccio il prevedere la modalità di valutazione in sede di programmazione degli interventi, in modo da prevedere dei fattori di controllo che possono supportare la ricostruzione dell'ipotesi controfattuale.

Al riguardo, si osservi lo schema logico rappresentato nel seguente diagramma. In particolare, i collegamenti di colore rosso indicano le relazioni di causa-effetto già esistenti nel sistema oggetto di analisi, mentre i collegamenti di colore azzurro indicano l'innovazione metodologica introdotta nell'ambito del presente lavoro.

Soffermandoci brevemente in questa sede su alcuni aspetti cruciali, per poi trattare più approfonditamente tali legami nella sezione 'conclusioni'.

Legare concettualmente il monitoraggio degli indicatori di risultato (outcome) attraverso una logica di performance budgeting con la riprogrammazione delle risorse disponibili sul PO FSE, orientando le risorse potenzialmente disponibili verso quei gruppi di operazioni che manifestano, stanti le contingenti condizioni socio-economiche all'epoca della valutazione, le migliori prospettive di impatto sulla scorta delle più recenti performance, aggiornate all'epoca della valutazione stessa e non risalenti, magari a diversi anni prima, cioè alla formulazione originaria del programma operativo.



In sostanza, si tratterebbe di poter ricreare cosa sarebbe successo in assenza di intervento del Fondo Sociale Europeo al sistema oggetto di intervento. E valutarne le differenze di implementazione e di impatto.

Analizzare gli interventi secondo questo schema consente di individuare elementi utili per definire quali approcci siano più adatti all'intervento concreto (dal punto di vista dell'Amministrazione) e per decidere (nell'interazione tra Amministrazione, responsabili della gestione tecnica e valutatore) quale approccio, o quale combinazione di approcci, adottare¹⁶.

Alcune domande preliminari che è utile formulare in grado di supportare il processo di decisione circa la strategia di valutazione:

- quali attori sono interessati alla valutazione?
- Che ruolo svolgono?
- Che conoscenze e aspettative hanno?
- Quali sono le loro domande valutative?
- Di quali informazioni hanno bisogno?

Più ingenerale, provare a formulare alcune domande di valutazione:

- I. Il programma soddisfa le attese dei principali stakeholder?
- II. Vi sono oggettivi ed apprezzabili risultati in termini di output come?
- III. In quale misura ciascun intervento incide nella sfera dei soggetti destinatari?
- IV. Vi è una correlazione tra la dinamica della spesa e le principali variabili di outcome?

Dare una risposta preliminare a questi quesiti permette di stabilire cosa effettivamente andiamo a valutare.

Ad esempio, quando si riflette sulle variabili di contesto, come già concettualmente introdotto nelle pagine precedenti, si ritiene opportuno ipotizzare come fattore di complessità la discontinuità amministrativa e l'evoluzione politico istituzionale lungo il corso del programma.

Ciò si traduce fattivamente nel restringere l'orizzonte temporale di analisi ad un periodo che si ritiene abbia goduto di una maggiore stabilità o per meglio dire di continuità di indirizzo politico, almeno nei principi cardine, ancorché posto in essere.

3.3 IL SISTEMA OGGETTO DI VALUTAZIONE

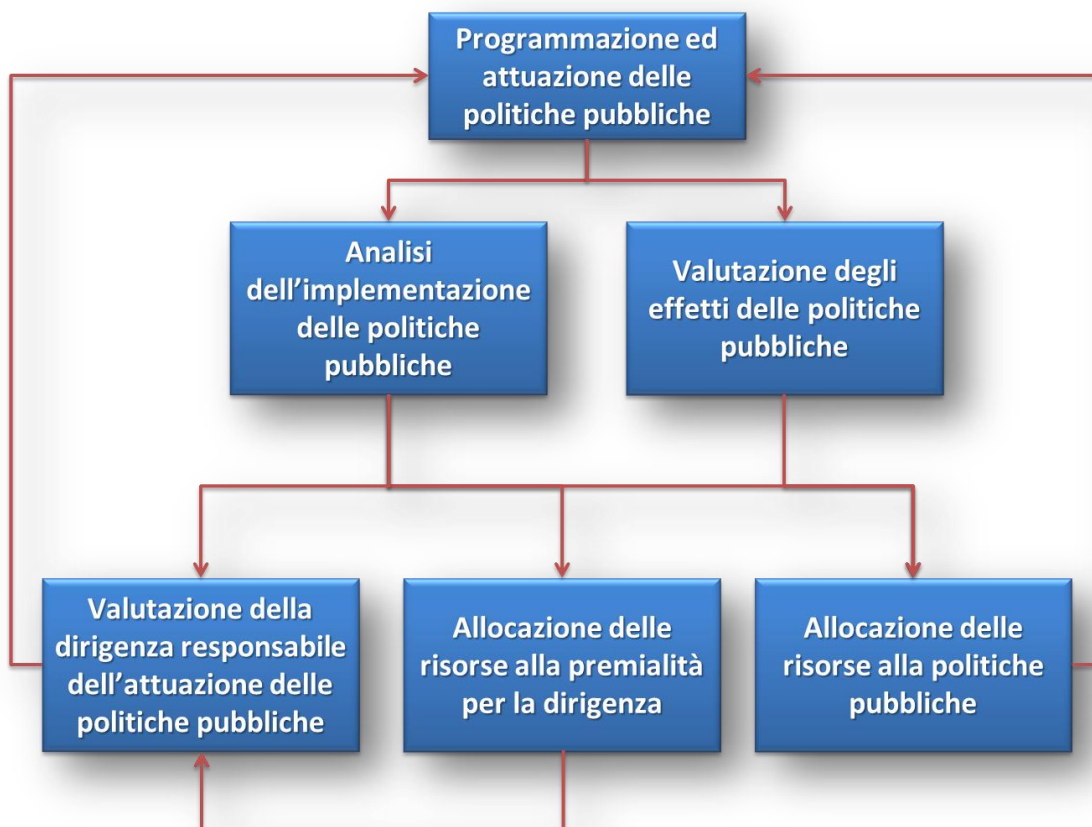
Alcune questioni generali relative all'approccio utilizzato.

Nel determinare la base di valutazione si è dovuto tenere conto dei dati e delle informazioni disponibili. Nonché delle condizioni di contesto che ci si è trovati a fronteggiare nel definire il sistema oggetto di analisi, scegliendo la prospettiva ed individuando gli indicatori 'critici' su cui misurare l'*outcome* effettivo degli interventi posti in essere¹⁷.

¹⁶ G. Marchesi, L. Tagle, B. Befani, 2011 op. cit.

¹⁷ Seppur prematuro, visto il punto del ragionamento in cui si incardina la seguente osservazione, quale spunto per ulteriore ricerca potrebbe risultare interessante individuare, ad esempio, un indicatore in grado di misurare la probabilità di trovare lavoro di un soggetto residente sul territorio siciliano, differenziato per area di residenza, classe di età, grado di istruzione/formazione, condizione lavorativa immediatamente precedente e valutare il grado di influenza degli interventi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo fse su tale indicatore.

Come si è annunciato in premessa, nell'ambito del presente capitolo, **si illustrerà un approccio metodologico alla valutazione che, pur mantenendo una concettualizzazione semplice per esigenza espositiva, avrà l'obiettivo di coniugare l'analisi dell'implementazione con la valutazione di alcuni indicatori di outcome, riorientando la prospettiva di analisi verso un approccio di allocazione delle risorse performance oriented**. Si veda in proposito lo schema seguente già presentato nelle precedenti pagine.



3.4 L'ANALISI DELL'IMPLEMENTAZIONE

Prendendo spunto dall'approccio suggerito da A. LA SPINA, E. ESPA (2008)¹⁸, inquadrando nel contesto di riferimento, in pratica, come andremo praticamente ad applicare la metodologia di cui trattasi nell'ambito del più generale ragionamento metodologico che guida il presente lavoro.

Prima di affrontare tale disamina, è utile condividere quanto in proposito, gli esperti del progetto PROVA, nei propri contributi metodologici, con riguardo all'analisi dell'implementazione, riportano: *'Spesso accade che i decisori pubblici abbiano a disposizione poche informazioni utili a capire le modalità di attuazione delle politiche cui hanno dato impulso. Soprattutto nei processi caratterizzati dalla presenza e dall'azione di più attori, esiste una distanza notevole tra le finalità che hanno mosso un certo intervento pubblico, disegnato da un ente nazionale o regionale, e le attività che sono state realizzate a livello locale. Da questa scarsità di informazioni deriva un'esigenza conoscitiva, alla quale è possibile rispondere ricorrendo al tipo di valutazione che va sotto il nome di analisi d'implementazione delle politiche pubbliche. ...Analizzare l'implementazione di una politica pubblica significa raccogliere*

¹⁸ A. LA SPINA, E. ESPA - Analisi e valutazione delle politiche pubbliche - Collana "Manuali" – Il Mulino, 2011.

*informazioni per capire come le intenzioni dei decisori si siano trasformate in attività e servizi e, soprattutto, quali criticità siano emerse durante il percorso di "trasformazione" e come sia possibile correggerle....A livello internazionale questo approccio alla valutazione è conosciuto con diversi nomi, tra i quali implementation research e process analysis sono forse i più comuni.'*¹⁹.

La prospettiva di analisi in questo caso non può e non deve limitarsi ad una mera dimensione qualitativa dei fenomeni, ma deve poter essere cristallizzata in un set di fattori quantitativi accessibilmente misurabili e condivisibili.

Cercare di dare una dimensione quantitativa agli effetti del fenomeno della discontinuità amministrativa, fenomeno introdotto già nelle pagine precedenti, rappresenta una delle sfide del presente lavoro.

Al riguardo si è già ipotizzato di prendere in considerazione un segmento dell'orizzonte temporale di attuazione del PO FSE caratterizzato da:

- a. continuità di indirizzo politico, ivi incluse le scelte di macro-allocazione dei budget ai singoli obiettivi operativi, articolati in azioni e sub-articolati in interventi;
- b. assenza di *bias* implementativi dovuti a shock di natura finanziaria interni all'amministrazione regionale.

Riguardo al punto a., si è scelto di prendere in considerazione come orizzonte il periodo che va dal 2009 al 2012, con delle code attuative nel 2013²⁰.

In fig. 3.1, è rappresentata la dinamica dell'indicatore 'Tasso di disoccupazione', su base dati Istat aggiornato al II Trimestre 2013, sulla rilevazione continua delle forze lavoro. La curva di andamento è incrociata da una barra di colore rosso la cui proiezione intercetta l'asse delle ascisse all'anno 2009. Non si è ritenuto opportuno delimitare l'area al 2012, poiché in alcuni delle analisi si è scelto di osservare le dinamiche anche della porzione dell'anno 2013 i cui dati erano via via disponibili.

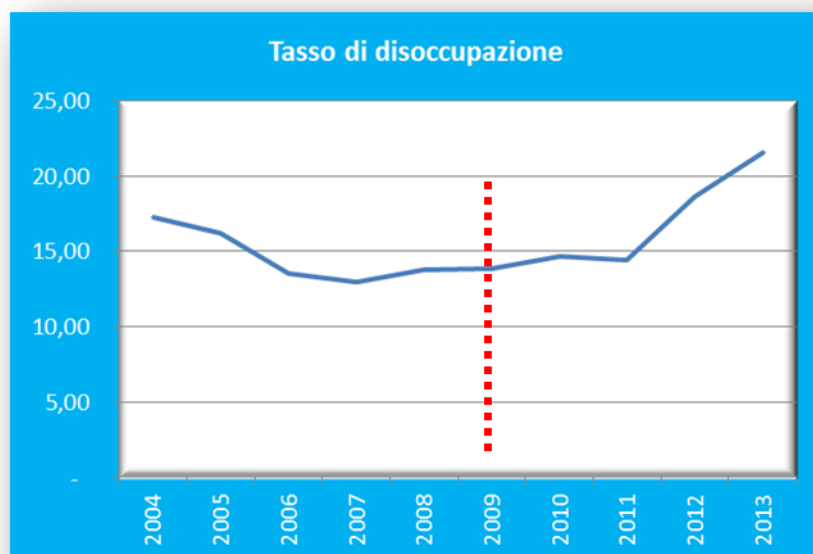


Fig. 3.1: Orizzonte temporale di osservazione

Il fenomeno della discontinuità amministrativa sopra richiamato andrebbe ulteriormente articolato per tenere conto di alcuni accadimenti di gestione come i cambi al vertice amministrativo intervenuti e le riprogrammazioni del budget allocato sui vari assi.

¹⁹ <http://www.prova.org/contributi-metodologici/sullanalisi-di-implementazione/>

²⁰ Si fa in questa sede riferimento all'andamento del mercato del lavoro in relazione ad alcuni gruppi di operazioni cofinanziate dal FSE che avremo modo di osservare nelle seguenti pagine

Sull'avvicendamento si osserva che seppur con diversi stili di leadership, le figure amministrative che si sono succedute non hanno di fatto snaturato gli indirizzi politici sull'attuazione degli obiettivi specifici.

Per quanto riguarda la riprogrammazione, avvenuta in due momenti nell'arco del quadriennio 2009-2012, di fatto non vi è stato uno spostamento di risorse da alcuni obiettivi specifici ad altri, ma più in generale la scelta di variare la governance del Programma Operativo, individuando soggetti esterni cui attribuire la figura di organismo intermedio, cercando di frazionare il rischio di attuazione.

Pertanto, ai fini della presente analisi, non è stato necessario ricomprendere anche questi due fenomeni nella struttura dell'analisi.

Quando ci si sofferma sul concetto di analisi dell'implementazione, sovente vi si associa la prospettiva cosiddetti 'processi interni' del Balanced Scorecard²¹. Insieme alla prospettiva finanziaria, commerciale e dell'apprendimento e della crescita rappresentano uno strumento di analisi complesso ed efficace per misurare e valutare le performance di un'organizzazione nel raggiungimento di determinati obiettivi strategici.

Omettendo, per semplicità di esposizione, dalla presente analisi, le altre prospettive, si prova a prendere in prestito la concettualizzazione alla base della prospettiva sui processi interni. Dove per interni intendiamo le performance di quei soggetti che sono chiamati a gestire l'attuazione degli interventi, che qui distinguiamo in soggetti interni all'amministrazione regionale e soggetti beneficiari.

Entrambi manifestano i propri sforzi organizzativi su ciò che abbiamo già avuto modi di definire come 'Operazioni', aggregati omogenei di atti amministrativi solitamente identificabili in un progetto o in un contratto preordinati al raggiungimento di uno scopo. In fig. 3.2, si riporta la

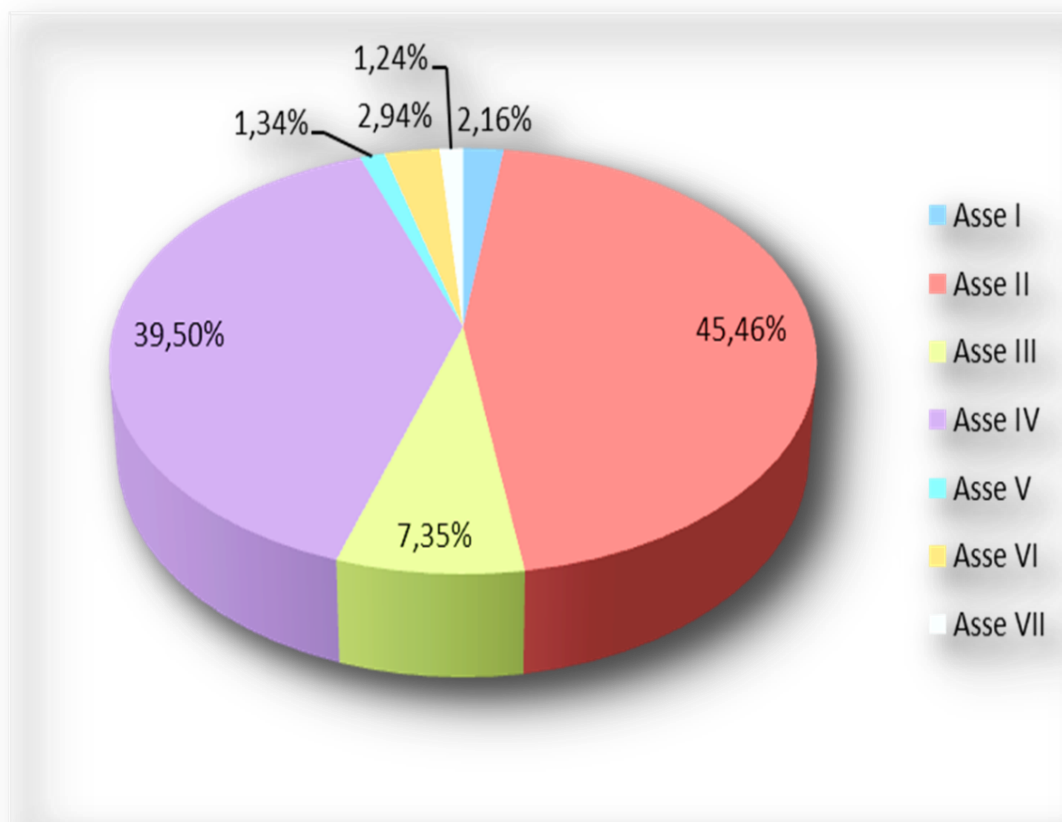


Fig. 3.2 - Distribuzione percentuale della dotazione programmata del PO FSE 2007-2013

²¹ Kaplan Norton - Balanced Scorecard

suddivisione percentuale della dotazione finanziaria di ciascun Asse prioritario, aggiornato all'epoca dell'ultima riprogrammazione.

In termini di corredo informativo si disponeva di elenco di operazioni, pari a 10.129 operazioni, distribuite sui vari anni di attuazione, la cui spesa certificata presenta la dinamica alla figura 3.5.

Al fine di investigare su aspetti pertinenti all'utilizzo di risorse organizzative e finanziarie si è deciso di procedere ad individuare un indicatore che ci permetta di osservare l'efficienza delle

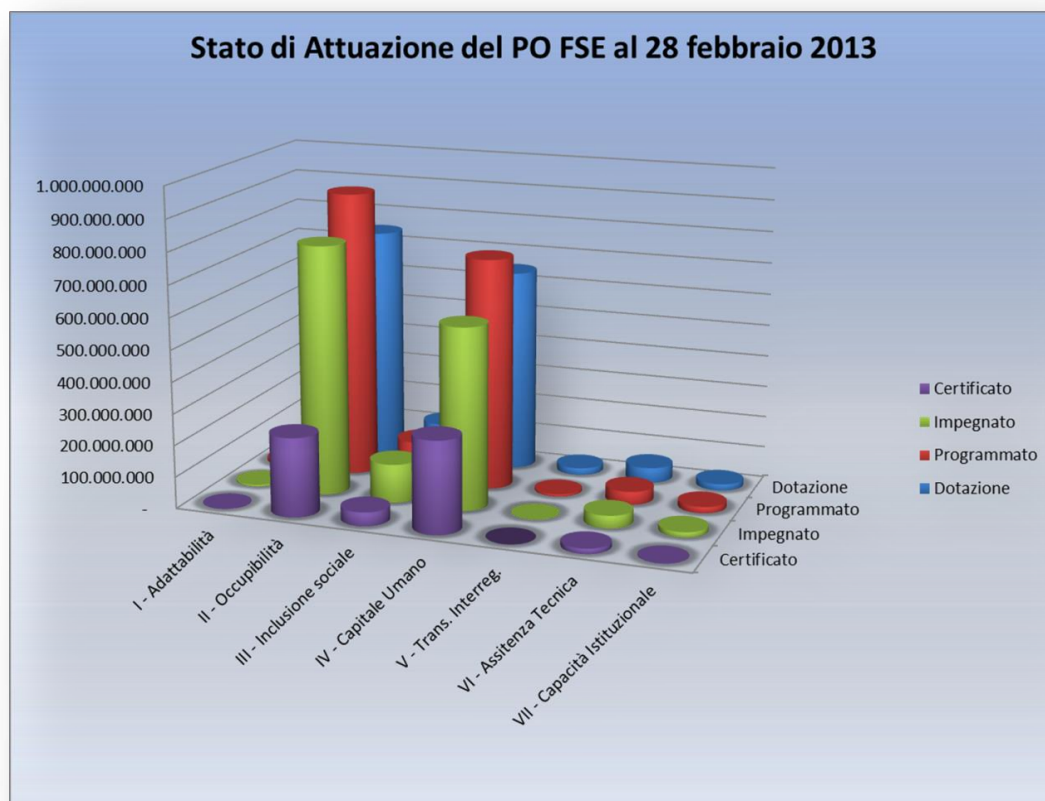


Fig. 3.3 – Andamento grafico sullo stato di attuazione del PO FSE 2007-2013

Stato di attuazione del PO FSE Sicilia 2007/2013 aggiornato al 28/02/2013

| Asse del PO | Dotazione PO | Programmato | Impegnato al 28/02/2013 | Certificato al 28/02/2013 | | (valori percentuali) | | | |
|--|----------------------|----------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------|------------------------|-----------------------|-------------------------|------------------------|
| | | | | Totale | Quota FSE | Programmato/ Dotazione | Impegnato / Dotazione | Impegnato / Programmato | Certificato/ Dotazione |
| I - ADATTABILITA' | 35.288.059 | 10.460.000 | 5.140.000 | 661.157 | 132.243 | 29,64% | 14,57% | 49,14% | 1,87% |
| II - OCCUPABILITA' | 741.992.104 | 909.716.121 | 790.820.121 | 250.379.009 | 163.998.251 | 122,60% | 106,58% | 86,93% | 33,74% |
| III - INCLUSIONE SOCIALE | 120.000.000 | 125.716.612 | 122.237.743 | 43.694.658 | 13.873.054 | 104,76% | 101,86% | 97,23% | 36,41% |
| IV - CAPITALE UMANO | 644.837.663 | 735.726.016 | 577.333.717 | 291.631.550 | 218.432.031 | 114,09% | 89,53% | 78,47% | 45,23% |
| V - TRASVERSALITA' E INTERREGIONALITA' | 21.891.752 | 7.168.800 | 400.000 | - | - | 32,75% | 1,83% | 5,58% | 0,00% |
| VI - ASSISTENZA TECNICA | 48.000.000 | 41.877.074 | 39.975.092 | 16.119.648 | 6.571.980 | 87,24% | 83,28% | 95,46% | 33,58% |
| VII - CAPACITA' ISTITUZIONALE | 20.298.719 | 20.113.819 | 16.345.590 | 847.001 | 169.400 | 99,09% | 80,53% | 81,27% | 4,17% |
| TOTALE | 1.632.308.298 | 1.850.778.442 | 1.552.252.264 | 603.333.023 | 403.176.959 | 113% | 95% | 84% | 37% |

Fig. 3.4 – Tabella analitica sullo stato di attuazione del PO FSE 2007-

performance sia degli operatori interni all'amministrazione sia dei soggetti beneficiari.

A questo punto del ragionamento, è opportuno richiamare le criticità riscontrate in merito al reperimento dei dati²².

In fig. 3.3, si riporta una suddivisione grafica per Asse prioritario che mette in relazione la spesa in quattro diversi momenti:

- a. dotazione finanziaria iniziale dell'Asse;
- b. importo spesa programmata aggiornato al 28 febbraio 2013;
- c. importo spesa con impegni giuridicamente vincolanti al 28 febbraio 2013;
- d. importo spesa certificata al 28 febbraio 2013.

La differenza tra il punto a. ed il punto b. mette in luce il fenomeno del cosiddetto 'overbooking'. Cioè, un importo complessivo di spesa programmata superiore alla dotazione

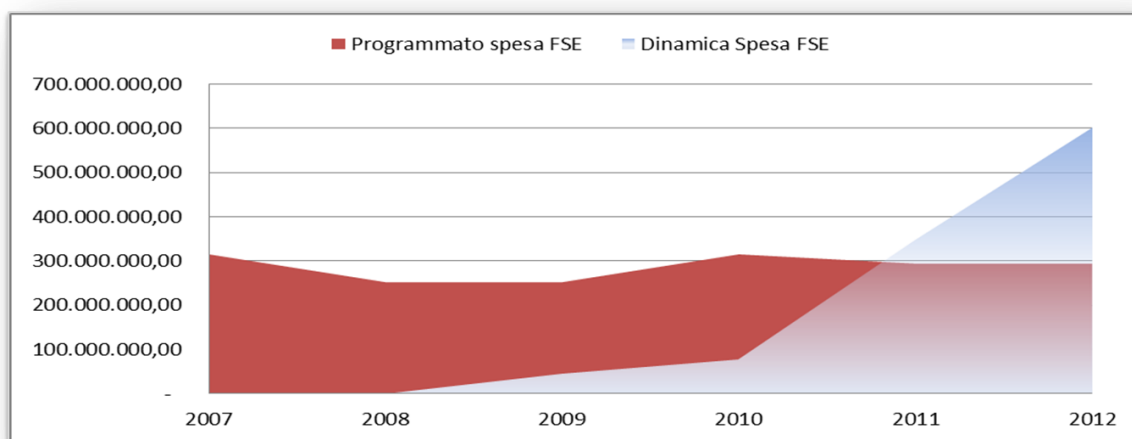


Fig. 3.5 – Dinamica attuazione della spesa programmata e certificata

finanziaria iniziale.

In fig. 3.4, ciò viene espresso analiticamente. Le colonne di destra indicano le relazioni percentuali tra i diversi punti sopra richiamati.

Non è stato possibile reperire dati riguardanti la dinamica di attuazione disaggregata a livello di singola operazione in termini temporali, per cui è stato possibile unicamente condurre l'analisi in ambito spaziale sviluppando delle matrici che incrociano gruppi di operazioni con area di residenza del soggetto beneficiario.

Un limite immediato a queste scelte è il fattore che la sede legale del beneficiario non ci dice nulla in merito all'area in cui insistono gli effetti dell'intervento.

Tuttavia, si è considerato un buon compromesso quello di considerare tale fattore come indicativo almeno con un buon grado di approssimazione l'individuare l'area di intervento con la provincia di residenza del soggetto beneficiario.

Gli indicatori che ci consentono di condurre un'analisi sull'efficienza interna e sull'efficienza esterna delle operazioni sono i seguenti:

- I. **INDICATORE DI EFFICIENZA INTERNA (IEI)=**

$$\frac{\text{Totale importo attestato dal soggetto beneficiario per operazione}}{\text{Totale importo erogato al soggetto beneficiario per operazione}}$$
- II. **INDICATORE DI EFFICIENZA ESTERNA (IEE)=**

$$\frac{\text{Totale importo certificato per operazione}}{\text{Totale importo attestato dal soggetto beneficiario per operazione}}$$

²² Fonte informativa: atti ufficiali del Comitato di Sorveglianza 2013.

Dei due indicatori di efficienza, l'IEE rappresenta l'elemento di maggiore criticità poiché incrocia un dato relativo all'efficienza del soggetto beneficiario (denominatore), con un dato relativo alla performance dell'amministrazione (numeratore).

È opportuno osservare che, in questa sede, non si sta distinguendo tra una visione statica Vs. dinamica degli indicatori suggeriti. Astrattamente, teniamo in considerazione dati aggregati da incrociare tra loro.

Scendendo a livello di campioni di operazioni (Focus Group), i dati verranno disaggregati al fine di apprezzarne la dinamica, ed evidenziarne eventuali curve di apprendimento.

Similmente, si introduce il concetto di moltiplicatori di outcome, definito come l'effetto che un euro speso sul sistema socio economico genera in termini di variazione delle variabili di outcome osservate, come individuate a seguire, nella sezione dedicata alla valutazione dell'impatto.

Di particolare interesse appare la relazione tra gli indicatori ed il moltiplicatore, per due ordini di motivi. **Primo, su una dimensione spaziale, un più alto tasso di efficienza genera un maggiore effetto del moltiplicatore sul sistema socioeconomico. Secondo, su una dimensione temporale, una curva di apprendimento sulla qualità della spesa effettuata genera dinamiche di crescita interne che si riverberano sul moltiplicatore accelerandone gli effetti sul sistema.**

Pertanto, possiamo concludere che una dinamica di crescita spazio temporale dei valori (tendenti a 1) dei due indicatori genera un effetto sempre maggiore in tempi sempre più rapidi. Viceversa, scarsi tassi di efficienza (tendenti a 0) e/o ritardi nelle dinamiche di crescita (marcate differenze tra IEI ed IEE), generano una neutralizzazione in termini di percezione degli effetti degli interventi sul sistema socioeconomico.

Con riguardo al gruppo di operazioni si è operata la seguente classificazione. Si veda la tabella in fig. 3.6 in proposito.

Valutazione della performance e attività di indirizzo, monitoraggio e controllo sulla programmazione pubblica regionale dei fondi strutturali. Approcci quantitativi e simulazione dinamica.

| Gruppo Operazioni  | Procedura di Attivazione  |
|---|---|
| AT_01 | Progetto di Assistenza Tecnica Istituzionale alle regioni e province autonome P.O. 2007/2013 e Progetto Integrativo di Assistenza Tecnica Regione Sicilia da parte di Tecnostruttura |
| AT_01 | Contratto per la messa in esercizio ed il tuning dell'applicativo CARONTE stipulato tra la società PA Advice e la Regione Siciliana |
| AT_01 | Organizzazione Comitato di Sorveglianza PO FSE 2007/2013 Cerisdi 12 e 13 marzo 2008 |
| AT_01 | Adempimenti connessi alle operazioni di pubblicità del bando di gara n.4/2008 |
| AT_01 | Adempimenti connessi alle operazioni di pubblicità del bando di gara n.1 del 20/02/09 per l'Affidamento dei servizi per l'attuazione del piano d'informazione e pubblicità del P.O.R. FSE Sicilia 2007/2013 |
| AT_01 | Adempimenti connessi alle operazioni di pubblicità del bando di gara n.2 del 20/02/09 per l'Affidamento dei servizi di AT per l'attuazione del P.O.R. FSE Sicilia 2007/2013 obiettivo convergenza della Regione Siciliana |
| AT_01 | Affidamento del servizio di Assistenza Tecnica per l'attuazione del Programma Operativo della Regione Siciliana - FSE 2007/2013 |
| AT_01 | Servizio di Assistenza Tecnica specialistica e di supporto per le attività connesse alle funzioni dell'Autorità di Audit di cui all'art. 62 del Regolamento CE 1083/2006 nell'ambito dei programmi operativi FESR e FSE |
| AT_01 | Bando 17 Servizio di consulenza specialistica per la progettazione ed attuazione della AS per sostenere e rafforzare la realizzazione del PO FSE |
| AT_01 | Affidamento del servizio di Assistenza Tecnica per l'attuazione del Programma Operativo della Regione Siciliana - FSE 2007/2013 |
| AT_01 | Bando di Gara n.12/2011 Servizio di Supporto all'A.d.G. del P.O.FSE Sicilia 2007-2013 per l'attività di Help Desk e di Accompagnamento agli utenti del S.I. per la gestione, il monitoraggio ed il controllo del P.O. FSE 2007-2013 |
| CI_01 | Affidamento diretto a favore dell'I.P.S.S.A.R. "Paolo Borsellino" per l'organizzazione del convegno "Scuola e Programmazione del FSE Sicilia" del 15/05/2009 |
| CI_01 | Affidamento diretto di servizi in economia a favore della Ditta EDITRADE per l'integrazione di servizi logistici nell'ambito dell'evento di divulgazione degli awms agli operatori scolastici di Palermo e Catania |
| CI_01 | Adempimenti connessi alle operazioni di pubblicità del Bando di Gara n. 9 del 05/06/2009 |
| CI_01 | Bando 1 Affidamento dei Servizi per l'attuazione del Piano di informazione e pubblicità relativo al Programma Operativo della Regione Siciliana - FSE 2007/2013 |
| CI_01 | Acquisizione di servizi relativi all'organizzazione e realizzazione di un convegno di presentazione del P.O. F.S.E. 2007/2013 e di n.2 riunioni relative al Comitato di Sorveglianza del 12 e 13 giugno 2008 |
| CI_01 | Acquisizione di servizi logistici e di comunicazione di supporto per l'organizzazione del Comitato di Sorveglianza PO FSE 2007/2013 del 9 e 10 giugno 2009 |
| CI_01 | Acquisizione in economia di servizi logistici e di informazione/comunicazione di supporto all'organizzazione dell'incontro con la Commissione Europea per il giorno 04/12/09 |
| CI_01 | Affidamento incarico per lo svolgimento dell'attività di supporto alla Amministrazione Regionale Siciliana - Dipartimento regionale della formazione professionale, nell'ambito del Programma Operativo Regionale Sicilia per il Fondo Sociale Europeo 2007/201 |
| CI_01 | Adempimenti connessi alle operazioni di pubblicità del Bando di gara n. 16/2009 per "l'Affidamento di servizi di accompagnamento al sistema di accreditamento degli organismi di formazione della Regione Siciliana" |
| CI_01 | Adempimenti connessi alle operazioni di pubblicità del Bando di gara n. 17/2009 per la "Realizzazione di un'azione di sistema per il rafforzamento di dispositivi e strumentazioni finalizzati al miglioramento delle politiche formative regionali". |
| CI_01 | Adempimenti connessi alle operazioni di pubblicità degli esiti di gara dei bandi n. 1, 2 e 9 del 2009 |
| CI_01 | Bando 17 Servizio di consulenza specialistica per la progettazione ed attuazione della AS per sostenere e rafforzare la realizzazione del PO FSE |
| CI_01 | Bando 16 Servizi di accompagnamento al sistema di accreditamento degli organismi di formazione della Regione Siciliana |
| CI_01 | Bando 1 Affidamento dei Servizi per l'attuazione del Piano di informazione e pubblicità relativo al Programma Operativo della Regione Siciliana - FSE 2007/2013 |
| CI_02 | Bando di gara n.14 per "l'individuazione dell'organismo intermedio attraverso cui gestire la sovvenzione globale, finalizzata a interventi nel settore della ricerca e dell'innovazione tecnologica" |
| CI_02 | Attivazione iniziativa comunitaria JEREMIE - Accordo fra Fondo Europeo per gli Investimenti (F.E.I.) e Regione siciliana a valere sul P.O. FESR 2007/2013 - Adesione a valere sul P.O. FSE Sicilia 2007/2013 |
| CI_02 | Bando 15 Creazione e sperimentazione di un dispositivo di osservazione dei bisogni formativi regionali e di programmazione dell'offerta formativa e servizi connessi |
| CI_03 | Bando Pubblico n. 7/2011 - Procedura ristretta ai sensi dell'art. 55, comma 6 dell'art. 70, comma 11, D. Lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 e s.m.i. per l'affidamento dei Servizi di Controllo sul PO Regione Sicilia FSE Regione Sicilia 2007/2013 |
| CI_03 | Convenzione con il FORMEZ "Azioni per un più efficiente funzionamento della PA |
| CI_03 | Convenzione con S.S.P.A. "Azioni per un più efficiente funzionamento della PA |
| GO_01 | POR SICILIA 2000/2006 - Misura 3.06 |
| GO_02 | POR SICILIA 2000/2006 - Misura 3.07 |
| GO_03 | POR SICILIA 2000/2006 - Misura 3.08 |
| GO_04 | Aviso per la realizzazione di piani integrati atti a garantire il successo formativo e scolastico degli studenti che si trovano in situazioni di disabilità e/o a rischio di marginalità sociale |
| GO_04 | Aviso per la realizzazione di piani integrati atti a garantire il successo formativo e scolastico degli studenti che si trovano in situazioni di disabilità e/o a rischio di marginalità sociale - Il annualità |
| GO_05 | Aviso 1 - "Aviso per la realizzazione di progetti sperimentali per l'inclusione sociale di soggetti in condizione di svantaggio. Programma Operativo Obiettivo convergenza 2007/2013, Fondo Sociale Europeo Regione Siciliana" |
| GO_06 | Aviso 2 - "Aviso per la realizzazione di progetti sperimentali per l'inclusione sociale di soggetti adulti in esecuzione penale. Programma Operativo obiettivo convergenza 2007/2013, Fondo Sociale Europeo Regione Siciliana" |
| GO_07 | Bando 9 Rafforzamento delle capacità d'azione delle Autorità per l'Amministrazione della Giustizia della Regione Siciliana - Procura di Palermo, Tribunale di Catania e Corte D'appello di Catania" |
| GO_08 | Bando n. 25 Rafforzamento delle capacità d'azione delle Autorità per l'Amministrazione della Giustizia della Regione Sicilia. Tribunale dei Minori di Palermo, Procura Generale di Palermo, Procura della Repubblica di Messina |
| GO_09 | Bando n. 26 Rafforzamento delle capacità d'azione delle Autorità per l'Amministrazione della Giustizia della Regione Siciliana. Procura della Repubblica di Siracusa, Tribunale di Siracusa, Procura della Repubblica di Catania |
| GO_10 | Bando n. 27 Rafforz. delle capacità d'azione delle Autorità per l'Amministrazione della Giustizia della Regione Siciliana. Procura della Rep. di Sciacca, Trib. di Gela, Procura della Rep. di Gela, Trib. di Sciacca, Trib. di Modica, Procura della Rep. di Caltagirone |
| GO_11 | Aviso 6 Occupabilità nel settore dell'artigianato grazie al recupero e alla valorizzazione degli antichi mestieri |
| GO_12 | Accordo quadro ammortizzatori sociali in deroga (Convenzione INPS) |
| GO_12 | Accordo quadro ammortizzatori sociali in deroga (Convenzione INPS) |
| GO_13 | Aviso 5 Voucher Catalogo Interregionale dell'Alta Formazione |
| GO_14 | Rafforzamento istruzione permanente |
| GO_15 | Master Universitari di secondo livello |
| GO_16 | Sostenere il successo scolastico degli studenti stranieri valorizzando l'interculturalità nelle scuole |
| GO_17 | Interventi integrati per il successo scolastico e per l'assolvimento del diritto/dovere all'istruzione e alla formazione |
| GO_17 | Interventi integrati per il successo scolastico e per l'assolvimento del diritto/dovere all'istruzione e alla formazione |
| GO_18 | Sostenere azioni educative e di promozione della legalità e cittadinanza attiva |
| GO_19 | Aviso per la chiamata di progetti a valere sulla linea d'Azione 1.1. Azioni di orientamento al lavoro rivolte ai giovani al termine del percorso scolastico - Orientamento al lavoro |
| GO_20 | Aviso 2 - "Aviso per la realizzazione di progetti sperimentali per l'inclusione sociale di soggetti adulti in esecuzione penale. Programma Operativo obiettivo convergenza 2007/2013, Fondo Sociale Europeo Regione Siciliana" |
| GO_21 | Cantieri Lavoro |
| GO_22 | Aviso Pubblico n°1/2011 per la realizzazione di progetti volti all'inclusione socio-lavorativa di soggetti in condizione di disagio ed esclusione sociale |
| GO_23 | Aviso Pubblico n°2 - 2011 per la realizzazione di progetti volti all'inclusione lavorativa di soggetti in condizione di disagio ed esclusione sociale |
| GO_24 | Aviso Pubblico n. 19/2011 - Progetti per la realizzazione a titolo sperimentale del secondo, terzo e quarto anno dei percorsi formativi di istruzione e formazione professionale. |
| GO_25 | Aviso di selezione interna per soli titoli Partecipazione al Corso di Alta Formazione su "Progetti e politiche rivolti ai luoghi" della Fondazione Francesco Saverio Nitti |
| GO_26 | Aviso Pubblico n. 20/2011 - Percorsi formativi per il rafforzamento dell'occupabilità e dell'adattabilità della forza lavoro siciliana |
| GO_27 | Bando n. 25 Rafforzamento delle capacità d'azione delle Autorità per l'Amministrazione della Giustizia della Regione Sicilia. Tribunale dei Minori di Palermo, Procura Generale di Palermo, Procura della Repubblica di Messina |
| GO_28 | Aviso Pubblico n. 8/2011 per l'ammissione di organismi e offerte formative e per la concessione di voucher sul catalogo interregionale dell'alta formazione (CIAF). |
| GO_29 | Progetto interregionale "Verso un sistema di AltaFormazione" |
| GO_30 | Aviso n. 1 del 18 gennaio 2011 (Aiuti all'occupazione ex Reg. CE 800/2008) |
| GO_31 | Bando n.14/2011 Rafforzamento delle capacità d'azione delle Autorità per l'Amm. della Giustizia della Reg. Siciliana - Trib. di Marsala, Proc. della Repubblica di Marsala, Corte d'Appello di PA, Proc. della Repubblica di Termini Imerese |
| GO_32 | Bando n.15/2011 Rafforzamento delle capacità d'azione delle Autorità per l'Amministrazione della Giustizia della Reg. Siciliana - Corte di Appello di CL, Proc. Generale di CL, Trib. di CL, Procura della Repubblica di CL, Procura della Repubblica di EN |
| GO_33 | Bando di Gara n.16/2011 Rafforzamento delle capacità d'azione delle Autorità per l'Amministrazione della Giustizia della Regione Siciliana - Tribunale di Messina, Palermo |
| GO_34 | Credito d'imposta per l'assunzione di lavoratori svantaggiati e molto svantaggiati. |
| GO_35 | Aviso per la chiamata di progetti per l'attuazione di un sistema regionale integrato di misure politiche attive del lavoro |
| VA_01 | Nucleo tecnico di valutazione Avviso Pubblico n. 12 del 04/11/2009 "Direttive per la programmazione e presentazione dei progetti a valere del PROF - Piano regionale dell'offerta formativa 2010 e del PO FSE Convergenza 2007/2013 Regione Sicilia". |
| VA_01 | Nucleo Tecnico di Valutazione dell'Avviso Pubblico: "Manifestazione di interesse per garantire il successo scolastico degli alunni disabili e a rischio di marginalità sociale" |
| VA_01 | Ndv - Avviso Pubblico n.6 "Occupabilità nel settore dell'artigianato - Antichi Mestieri; n. 7/09 "Realizzazione di Percorsi Integrati per sostenere l'Occupabilità di Inoccupati e Disoccupati" - n. 8/09 Saperi e Competenze |
| VA_01 | Nucleo Tecnico di Valutazione dell'Avviso Pubblico: "Interventi integrati per il successo scolastico e per l'assolvimento del diritto/dovere all'istruzione e alla formazione" |
| VA_01 | Nucleo Tecnico di Valutazione dell'Avviso Pubblico: "per sostenere il successo scolastico degli studenti stranieri valorizzando l'interculturalità nelle scuole" |
| VA_01 | Nucleo Tecnico di Valutazione dell'Avviso Pubblico: "per sostenere azioni educative e di promozione della legalità e cittadinanza attiva" |
| VA_01 | Nucleo Tecnico di Valutazione dell'Avviso Pubblico n. 1/2009 e n. 2/2009 |

Fig. 3.6: classificazione delle operazioni

Riguardo alla classificazione sopra proposta, è opportuno precisare quanto segue. Nella prima colonna sono stati utilizzati degli acronimi:

- AT > Assistenza Tecnica: operazioni riguardanti contratti di affidamento ad organismi esterni all'amministrazione che svolgono funzioni di assistenza e consulenza sull'attuazione del PO FSE – Coerenza con l'Asse Prioritario VI 'Assistenza Tecnica' del PO FSE Regione Siciliana 2007-2013 (azioni serventi alle operazioni codificate come GO);
- CI > Capacità Istituzionale: operazioni riguardanti azioni di sistema orientate al miglioramento del sistema di governance della Pubblica Amministrazione – Coerenza con l'Asse Prioritario VII 'Capacità Istituzionale' del PO FSE Regione Siciliana 2007-2013;
- GO > Gruppi di Operazioni: azioni che generano un impatto diretto sui destinatari degli interventi, orientate al raggiungimento degli obiettivi specifici afferenti gli assi prioritari I 'Adattabilità', II 'Occupabilità', III 'Inclusione Sociale', IV 'Capitale Umano' e V 'Transnazionalità e Interregionalità';
- VA > Valutazione: operazioni riguardanti la valutazione delle istanze di finanziamento presentate da potenziali soggetti beneficiari su avvisi pubblici emanati in attuazione del PO FSE – Coerenza con l'Asse Prioritario VII 'Capacità Istituzionale' del PO FSE Regione Siciliana 2007-2013 (azioni serventi alle operazioni codificate come GO).

Le analisi hanno riguardato in generale tutte le classi di operazioni, ma si sono focalizzate su quelle codificate come GO, poiché sono quelle che effettivamente generano un impatto sul territorio sia di tipo finanziario sia umano e sociale.

Le unità dimensionali a livello di ciascuna operazione che sono state oggetto di analisi erano di natura:

- a. Fisica: numero e localizzazione degli interventi, al fine di osservare i numero di beneficiari localizzati in una determinata area geografica convenzionalmente identificata con la provincia della sede legale;
- b. Finanziaria: importo approvati in sede di valutazione, importi impegnati dall'amministrazione attiva a favore del beneficiario finale ed importi certificati dai soggetti preposti (Soggetto Beneficiario, Revisore, Controllo di I livello ed Autorità di Certificazione)²³;
- c. Amministrativa: status amministrativo delle operazioni ed iter percorso in riferimento alla catena di certificazione.

In fase di rilevazione dei dati e delle informazioni, si sono riscontrate delle difficoltà relative al reperimento dei dati relativi agli importi erogati ai singoli beneficiari in quanto, come accennato in precedenza, i sistemi informativi riportano dei campi non valorizzati o valorizzati in maniera anomala.

Pertanto, l'indicatore individuato come 'IEI' ha un grado di affidabilità relativo rispetto all'indicatore 'IEE' dove, invece, l'universo delle operazioni riporta valori completi, coerenti e sostenibili.

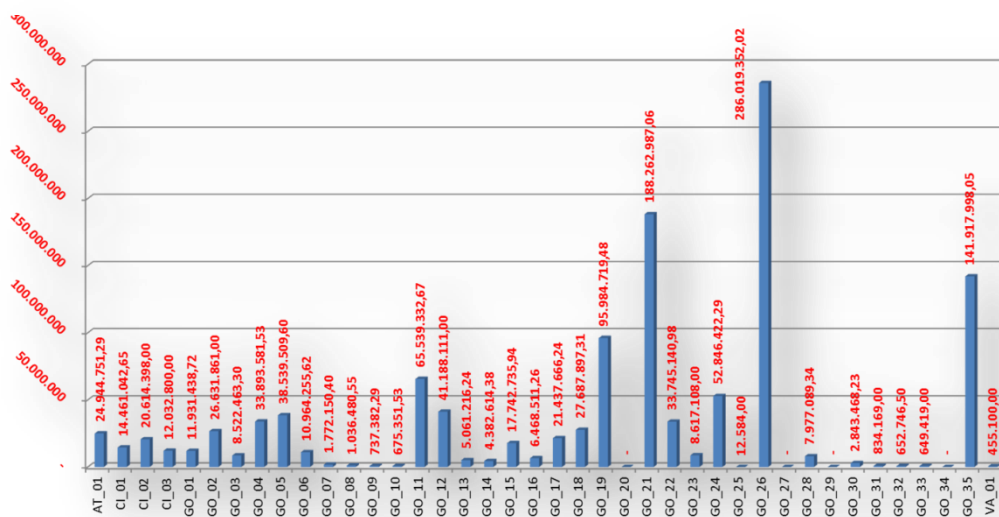
Nel riportare il risultato delle analisi condotto si terrà conto di questa disomogeneità.

²³ In proposito si veda il Manuale delle Procedure dell'Autorità di Gestione del PO FSE Regione Siciliana 2007-2013, reperibile sul portale web del PO FSE <http://www.sicilia-fse.it> alla sezione 'Normativa regionale'.

In Fig. 3.7, sono riportati i livelli giuridicamente vincolanti suddivisi per area sede legale del beneficiario e classe di operazioni aggiornati al 28 febbraio 2013, (Fonte: OpenCoesione). I totali delle colonne riportano gli importi giuridicamente vincolanti per provincia. I totali per riga, invece,

| PO - FSE Regione Siciliana 2007-2013 - Impegni giuridicamente vincolanti suddivisi per area sede legale del beneficiario e classe di operazioni | | | | | | | | | | |
|---|---------------|---------------|----------------|---------------|----------------|----------------|---------------|---------------|---------------|------------------|
| | Agirgento | Caltanissetta | Catania | Enna | Messina | Palermo | Ragusa | Siracusa | Trapani | Totale |
| AT_01 | - | - | - | - | - | 24.944.751,29 | - | - | - | 24.944.751,29 |
| CI_01 | - | - | - | - | - | 14.461.042,65 | - | - | - | 14.461.042,65 |
| CI_02 | - | - | - | - | - | 20.614.398,00 | - | - | - | 20.614.398,00 |
| CI_03 | - | - | - | - | - | 12.032.800,00 | - | - | - | 12.032.800,00 |
| GO_01 | 1.002.969,62 | 695.516,89 | 2.513.821,53 | 295.400,46 | 1.133.644,10 | 4.100.026,06 | 470.725,95 | 846.423,02 | 872.911,09 | 11.931.438,72 |
| GO_02 | 188.673,93 | 757.987,37 | 8.138.877,51 | 1.417.013,47 | 5.120.159,14 | 7.105.100,03 | 167.298,67 | 1.581.798,77 | 2.154.952,11 | 26.631.861,00 |
| GO_03 | 583.143,99 | 507.045,34 | 1.795.660,29 | 261.138,10 | 1.154.450,57 | 1.979.815,04 | 438.814,72 | 1.134.748,09 | 667.647,16 | 8.522.463,30 |
| GO_04 | 2.490.928,86 | 2.176.528,16 | 8.397.072,00 | 1.488.320,00 | 3.965.850,00 | 8.100.169,62 | 2.110.940,76 | 2.784.550,64 | 2.379.221,49 | 33.893.581,53 |
| GO_05 | 2.997.355,50 | 2.995.016,40 | 7.494.532,35 | 1.484.160,00 | 3.593.265,00 | 9.745.141,87 | 4.322.769,23 | 2.995.074,75 | 2.912.194,50 | 38.539.509,60 |
| GO_06 | 750.000,00 | - | 747.726,00 | - | 1.470.796,43 | 5.272.462,31 | 1.367.665,59 | - | 1.355.605,29 | 10.964.255,62 |
| GO_07 | - | - | - | - | - | 1.772.150,40 | - | - | - | 1.772.150,40 |
| GO_08 | - | - | - | - | - | 1.036.480,55 | - | - | - | 1.036.480,55 |
| GO_09 | - | - | - | - | - | 737.382,29 | - | - | - | 737.382,29 |
| GO_10 | - | - | - | - | - | 675.351,53 | - | - | - | 675.351,53 |
| GO_11 | 5.023.554,32 | 731.768,07 | 15.534.942,65 | 1.420.295,02 | 8.511.065,39 | 22.670.033,69 | 4.027.391,19 | 3.208.007,65 | 4.412.274,69 | 65.539.332,67 |
| GO_12 | - | - | - | - | - | 41.188.111,00 | - | - | - | 41.188.111,00 |
| GO_13 | - | - | - | - | - | 5.061.216,24 | - | - | - | 5.061.216,24 |
| GO_14 | 197.760,11 | 132.260,00 | 618.132,44 | 180.368,90 | 308.251,73 | 1.030.131,72 | 256.581,15 | 1.305.617,29 | 353.511,04 | 4.382.614,38 |
| GO_15 | 325.416,00 | - | 3.569.800,46 | 1.437.966,00 | 3.747.780,57 | 8.301.772,91 | - | - | 360.000,00 | 17.742.735,94 |
| GO_16 | 502.281,48 | 298.011,19 | 1.112.124,53 | 48.954,43 | 556.769,91 | 2.478.470,17 | 476.412,84 | 390.536,03 | 604.950,68 | 6.468.511,26 |
| GO_17 | 310.712,32 | 2.176.814,21 | 3.998.148,15 | 115.899,13 | 2.504.536,87 | 7.763.551,18 | 285.442,25 | 2.937.406,36 | 1.345.155,77 | 21.437.666,24 |
| GO_18 | 3.767.596,15 | 1.754.387,58 | 4.959.336,28 | 912.493,45 | 2.121.222,08 | 8.258.263,69 | 1.393.760,85 | 2.160.598,21 | 2.360.239,02 | 27.687.897,31 |
| GO_19 | 3.546.467,21 | 6.116.271,60 | 15.411.803,71 | 886.525,16 | 7.034.825,87 | 55.049.371,47 | 1.765.187,87 | 886.513,02 | 5.287.753,57 | 95.984.719,48 |
| GO_20 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_21 | 21.959.896,98 | 10.717.207,12 | 35.046.784,44 | 10.613.403,66 | 36.772.643,86 | 35.671.636,28 | 9.354.498,10 | 13.267.913,04 | 14.859.003,58 | 188.262.987,06 |
| GO_22 | 3.499.040,00 | 997.632,50 | 6.069.600,95 | 2.304.304,00 | 3.733.033,92 | 13.425.147,46 | - | 2.727.050,00 | 989.332,15 | 33.745.140,98 |
| GO_23 | - | - | 1.305.218,00 | - | - | 6.625.160,00 | 298.272,00 | - | 388.458,00 | 8.617.108,00 |
| GO_24 | 315.829,00 | 1.136.273,00 | 27.553.103,29 | - | 3.044.995,00 | 18.365.951,79 | - | 185.235,00 | 2.245.035,21 | 52.846.422,29 |
| GO_25 | - | - | - | - | - | 12.584,00 | - | - | - | 12.584,00 |
| GO_26 | 14.533.600,00 | 5.257.469,00 | 37.135.801,27 | 3.958.093,00 | 29.728.214,00 | 164.758.068,75 | 6.551.095,00 | 5.219.356,00 | 18.877.655,00 | 286.019.352,02 |
| GO_27 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_28 | - | - | - | - | - | 7.977.089,34 | - | - | - | 7.977.089,34 |
| GO_29 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_30 | - | - | - | - | - | 2.843.468,23 | - | - | - | 2.843.468,23 |
| GO_31 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 834.169,00 |
| GO_32 | - | - | - | - | - | 652.746,50 | - | - | - | 652.746,50 |
| GO_33 | - | - | - | - | - | 649.419,00 | - | - | - | 649.419,00 |
| GO_34 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_35 | 3.717.643,06 | 4.595.463,16 | 11.764.473,97 | 948.576,01 | 4.642.286,31 | 102.329.439,16 | 1.872.755,87 | 4.703.480,70 | 7.343.879,81 | 141.917.998,05 |
| VA_01 | - | - | - | - | - | 455.100,00 | - | - | - | 455.100,00 |
| Totale | 66.547.037,53 | 41.045.651,59 | 193.166.959,82 | 27.772.910,79 | 119.796.537,25 | 617.491.057,72 | 35.159.612,04 | 46.334.308,57 | 69.769.780,16 | 1.217.083.855,47 |

Fig. 3.7: Impegni giuridicamente vincolanti



riportano gli impegni giuridicamente vincolanti per classe di operazioni omogenee. Il grafico a istogrammi supporta la lettura della tabella in fig. 3.7.

| PO - FSE Regione Siciliana 2007-2013 - Importi erogati suddivisi per area sede legale del beneficiario e classe di operazioni | | | | | | | | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| | Agrigento | Caltanissetta | Catania | Enna | Messina | Palermo | Ragusa | Siracusa | Trapani | Totale |
| AT_01 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| CI_01 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| CI_02 | - | - | - | - | - | 15.000.000,00 | - | - | - | 15.000.000,00 |
| CI_03 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_01 | 1.002.969,62 | 695.516,89 | 2.513.821,53 | 295.400,46 | 1.133.644,10 | 4.100.026,06 | 470.725,95 | 846.423,02 | 872.911,09 | 11.931.438,72 |
| GO_02 | 188.673,93 | 757.987,37 | 8.138.877,51 | 1.417.013,47 | 5.120.159,14 | 7.105.100,03 | 167.298,67 | 1.581.798,77 | 2.154.952,11 | 26.631.861,00 |
| GO_03 | 583.143,99 | 507.045,34 | 1.795.660,29 | 261.138,10 | 1.154.450,57 | 1.979.815,04 | 438.814,72 | 1.134.748,09 | 667.647,16 | 8.522.463,30 |
| GO_04 | 1.709.807,76 | 1.321.943,28 | 5.325.306,80 | 933.052,00 | 2.562.131,50 | 5.326.540,61 | 1.397.575,35 | 1.969.156,90 | 1.563.183,45 | 22.108.697,65 |
| GO_05 | 2.397.884,40 | 2.396.013,12 | 5.095.747,43 | 1.187.328,00 | 2.199.612,00 | 6.671.113,26 | 3.458.215,37 | 2.396.059,80 | 2.329.755,60 | 28.131.728,98 |
| GO_06 | 600.000,00 | - | 598.180,80 | - | 952.406,21 | 3.768.232,39 | 1.094.132,00 | - | 880.894,78 | 7.893.846,18 |
| GO_07 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_08 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_09 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_10 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_11 | 2.435.566,73 | 318.923,41 | 8.221.029,70 | 774.114,72 | 4.125.074,19 | 12.430.751,85 | 2.160.973,00 | 1.644.683,82 | 2.314.212,49 | 34.425.329,91 |
| GO_12 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_13 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_14 | 98.880,06 | 66.130,00 | 309.065,97 | 90.184,45 | 154.125,86 | 556.520,31 | 128.290,57 | 653.938,65 | 96.163,52 | 2.153.299,39 |
| GO_15 | 162.708,00 | - | 1.784.898,87 | 359.491,00 | 1.040.294,50 | 3.733.530,76 | - | - | 90.000,00 | 7.170.923,13 |
| GO_16 | 251.140,82 | 149.005,59 | 556.062,27 | 24.477,21 | 139.861,17 | 1.114.205,34 | 238.242,42 | 195.268,01 | 302.430,34 | 2.970.693,17 |
| GO_17 | 35.617,12 | 90.487,50 | 311.482,91 | 57.949,36 | 292.854,60 | 641.222,82 | 82.802,86 | 107.429,20 | 149.454,37 | 1.769.300,74 |
| GO_18 | 1.679.434,75 | 805.972,69 | 2.379.434,33 | 456.246,72 | 1.060.611,03 | 3.984.254,50 | 626.816,23 | 928.598,60 | 1.144.239,48 | 13.065.608,33 |
| GO_19 | 2.144.513,69 | 4.178.045,31 | 8.042.580,71 | 592.697,52 | 4.865.357,30 | 35.374.164,92 | 1.185.284,82 | 374.629,33 | 3.622.549,52 | 60.379.823,12 |
| GO_20 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_21 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_22 | 749.740,00 | 249.976,25 | 749.827,62 | 652.496,00 | 1.376.096,20 | 2.994.892,81 | - | 999.365,00 | 249.965,00 | 8.022.358,88 |
| GO_23 | - | - | - | - | - | 2.252.588,00 | 149.136,00 | - | 194.229,00 | 2.595.963,00 |
| GO_24 | 157.914,50 | 460.239,00 | 15.565.272,64 | - | 2.043.064,50 | 8.600.184,12 | - | 92.617,50 | 1.443.788,99 | 28.363.081,25 |
| GO_25 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_26 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_27 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_28 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_29 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_30 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_31 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_32 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_33 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_34 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_35 | 2.327.223,16 | 3.010.194,14 | 5.167.988,83 | 610.527,79 | 3.062.766,79 | 67.915.099,54 | 1.239.457,84 | 2.903.000,19 | 5.341.887,21 | 91.578.145,49 |
| VA_01 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Totale | 16.525.218,53 | 15.007.479,89 | 66.555.238,21 | 7.712.116,80 | 31.282.509,66 | 183.548.242,36 | 12.837.765,80 | 15.827.716,88 | 23.418.264,11 | 372.714.552,24 |

Fig. 3.8: Importi erogati ai soggetti beneficiari

| PO - FSE Regione Siciliana 2007-2013 - Importi validati dall'Amministrazione per area sede legale del beneficiario e classe di operazioni | | | | | | | | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| | Agrigento | Caltanissetta | Catania | Enna | Messina | Palermo | Ragusa | Siracusa | Trapani | Totale |
| AT_01 | - | - | - | - | - | 12.014.725,41 | - | - | - | 12.014.725,41 |
| CI_01 | - | - | - | - | - | 7.047.115,58 | - | - | - | 7.047.115,58 |
| CI_02 | - | - | - | - | - | 16.437.354,55 | - | - | - | 16.437.354,55 |
| CI_03 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_01 | 1.002.969,62 | 695.844,64 | 2.513.493,78 | 295.400,46 | 1.133.644,10 | 4.100.026,06 | 470.725,95 | 846.423,02 | 872.911,09 | 11.931.438,72 |
| GO_02 | 188.673,93 | 757.987,37 | 8.138.877,50 | 1.417.013,47 | 5.120.159,12 | 7.105.100,02 | 167.298,67 | 1.581.798,77 | 2.154.952,11 | 26.631.860,96 |
| GO_03 | 583.143,99 | 507.045,34 | 1.795.660,29 | 261.138,10 | 1.154.450,57 | 1.979.815,04 | 438.814,72 | 1.134.748,09 | 667.647,16 | 8.522.463,30 |
| GO_04 | 1.397.327,44 | 1.108.177,17 | 3.058.457,79 | 809.615,25 | 1.938.411,97 | 4.441.557,65 | 1.060.304,32 | 849.505,64 | 1.515.582,77 | 16.178.940,00 |
| GO_05 | 2.393.535,40 | 1.878.239,61 | 3.870.574,38 | 1.157.458,15 | 1.774.887,52 | 4.454.600,21 | 2.910.255,83 | 2.066.442,86 | 2.346.800,32 | 22.852.794,28 |
| GO_06 | 292.784,40 | - | 326.682,90 | - | 706.107,76 | 3.165.393,29 | 1.108.148,59 | - | 559.774,20 | 6.158.891,14 |
| GO_07 | - | - | - | - | - | 1.021.751,21 | - | - | - | 1.021.751,21 |
| GO_08 | - | - | - | - | - | 278.851,24 | - | - | - | 278.851,24 |
| GO_09 | - | - | - | - | - | 297.000,00 | - | - | - | 297.000,00 |
| GO_10 | - | - | - | - | - | 271.150,00 | - | - | - | 271.150,00 |
| GO_11 | 2.522.723,42 | 404.229,07 | 7.737.745,62 | 647.294,14 | 4.683.413,05 | 13.492.735,17 | 2.376.705,25 | 1.586.635,91 | 2.275.204,04 | 35.726.685,67 |
| GO_12 | - | - | - | - | - | 39.070.294,20 | - | - | - | 39.070.294,20 |
| GO_13 | - | - | - | - | - | 5.045.216,24 | - | - | - | 5.045.216,24 |
| GO_14 | 55.293,47 | 20.964,17 | 201.759,45 | 129.010,19 | 161.305,47 | 314.304,34 | 108.313,10 | 353.858,05 | 154.873,97 | 1.499.682,21 |
| GO_15 | 76.986,27 | - | 783.858,40 | - | - | 346.441,58 | - | - | - | 1.207.286,25 |
| GO_16 | 267.179,16 | 158.930,40 | 593.086,01 | 38.282,26 | 301.834,09 | 1.090.517,82 | 255.586,14 | 202.599,19 | 329.185,83 | 3.237.200,90 |
| GO_17 | 12.400,00 | 35.771,24 | 94.743,32 | - | 6.653,55 | 133.152,43 | 37.130,44 | 37.383,37 | 61.022,41 | 418.256,76 |
| GO_18 | 1.410.259,16 | 439.757,40 | 1.438.273,63 | 262.636,67 | 768.144,04 | 2.890.389,99 | 712.787,22 | 810.075,08 | 771.251,31 | 9.503.574,50 |
| GO_19 | 1.840.903,79 | 1.978.964,26 | 5.749.309,67 | 440.037,34 | 3.596.763,38 | 24.056.654,88 | 696.735,49 | 341.997,15 | 2.704.491,42 | 41.405.857,38 |
| GO_20 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_21 | 18.726.654,91 | 9.405.024,16 | 29.041.189,67 | 9.448.311,45 | 30.456.953,62 | 30.505.959,37 | 7.825.941,61 | 10.434.778,15 | 11.880.911,30 | 157.725.724,24 |
| GO_22 | 256.955,68 | 68.753,28 | 315.235,39 | 595.878,42 | 609.907,87 | 1.459.575,81 | - | 563.310,48 | 11.441,45 | 3.881.058,38 |
| GO_23 | - | - | 138.226,61 | - | - | 921.482,39 | 42.232,10 | - | 181.692,86 | 1.283.633,96 |
| GO_24 | 157.863,71 | 351.471,32 | 6.821.749,62 | - | 755.094,30 | 4.305.754,60 | - | - | 719.282,58 | 13.111.216,13 |
| GO_25 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_26 | 6.075.513,00 | 2.692.875,00 | 12.101.748,00 | 1.659.843,00 | 14.613.894,00 | 56.283.732,00 | 2.008.530,00 | 2.491.506,00 | 12.441.405,00 | 110.369.046,00 |
| GO_27 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_28 | - | - | - | - | - | 2.600.000,00 | - | - | - | 2.600.000,00 |
| GO_29 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_30 | - | - | - | - | - | 556.793,84 | - | - | - | 556.793,84 |
| GO_31 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_32 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_33 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_34 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_35 | 1.689.428,61 | 1.464.815,37 | 4.059.585,55 | 506.214,59 | 2.736.904,00 | 38.360.532,63 | 926.876,00 | 2.572.196,59 | 3.682.334,82 | 55.998.888,16 |
| VA_01 | - | - | - | - | - | 163.545,27 | - | - | - | 163.545,27 |
| Totale | 38.950.595,96 | 21.968.849,80 | 88.780.257,58 | 17.668.133,49 | 70.518.528,41 | 284.211.522,82 | 21.146.385,43 | 25.873.258,35 | 43.330.764,64 | 612.448.296,48 |

Fig. 3.9: Importi validati dall'Amministrazione (UMC)

In fig. 3.8, sono riportati gli importi erogati ai soggetti beneficiari, anch'essi suddivisi per area geografica della sede legale e classe di operazione di appartenenza. I totali delle colonne riportano le erogazioni per provincia. I totali per riga, invece, riportano gli importi erogati per classi di operazioni omogenee.

In riferimento ai valori erogati si rammenta quanto espresso in precedenza in merito alla disomogeneità della popolazione dei dati presenti sul sistema informativo ufficiale.

In fig. 3.9, sono riportati gli importi validati dall'amministrazione cui è delegata l'attuazione dell'operazione o del gruppo di operazioni, suddivisi per area geografica della sede legale e classe di operazione di appartenenza. I totali delle colonne riportano le erogazioni per provincia. I totali per riga, invece, riportano gli importi erogati per classi di operazioni omogenee. Si precisa nella tabella che lo stadio della catena di certificazione preso in considerazione è al livello di Autorità di Gestione e non a quello successivo previsto, cioè in capo all'Autorità di Certificazione. Tale scelta è motivata da alcuni fattori.

Innanzitutto l'epoca di estrazione dei dati avrebbe penalizzato troppo una scelta diversa (ovvero selezionare lo stadio di validazione in capo all'Autorità di Certificazione). Ciò in quanto il processo di validazione da parte dell'Amministrazione può considerarsi processo continuo durante il corso dell'anno, mentre l'Autorità di Certificazione procede a step successivi (maggio, ottobre, dicembre di ciascun anno), per cui considerato che l'epoca dell'estrazione su cui si è perfezionata la presente analisi risale al febbraio del 2013, non sarebbero stati presi in considerazione circa due mesi di attività di controllo che, visti i tassi di crescita della spesa certificata, apprezzabili in figura 3.5, che hanno caratterizzato quel periodo di attuazione, avrebbero dato una visione sensibilmente diversa alle performance in termini di IEI ed IEE, cioè degli indicatori di performance formulati in questa sede.

Comunque, la scelta di prendere in considerazione la validazione in capo all'Autorità di

| PO - FSE Regione Siciliana 2007-2013 - Importi validati dal beneficiario suddivisi per area sede legale del beneficiario e classe di operazioni | | | | | | | | | | |
|---|---------------|---------------|----------------|---------------|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| | Agrigento | Caltanissetta | Catania | Enna | Messina | Palermo | Ragusa | Siracusa | Trapani | Totale |
| AT_01 | - | - | - | - | - | 12.014.725,41 | - | - | - | 12.014.725,41 |
| CL_01 | - | - | - | - | - | 7.047.115,58 | - | - | - | 7.047.115,58 |
| CL_02 | - | - | - | - | - | 16.437.354,55 | - | - | - | 16.437.354,55 |
| CL_03 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_01 | 1.002.969,62 | 695.844,64 | 2.513.493,78 | 295.400,46 | 1.133.644,10 | 4.100.026,06 | 470.725,95 | 846.423,02 | 872.911,09 | 11.931.438,72 |
| GO_02 | 188.673,93 | 757.987,37 | 8.138.877,50 | 1.417.013,47 | 5.120.159,12 | 7.105.100,02 | 167.298,67 | 1.581.798,77 | 2.154.952,11 | 26.631.860,96 |
| GO_03 | 583.143,99 | 507.045,34 | 1.795.660,29 | 261.138,10 | 1.154.450,57 | 1.979.815,04 | 438.814,72 | 1.134.748,09 | 667.647,16 | 8.522.463,30 |
| GO_04 | 1.949.094,41 | 1.535.605,59 | 5.330.709,19 | 1.207.578,93 | 2.736.797,66 | 6.128.272,28 | 1.497.818,16 | 2.162.428,73 | 1.808.136,72 | 24.356.441,67 |
| GO_05 | 2.742.744,72 | 2.010.813,78 | 4.545.748,90 | 1.408.305,50 | 2.356.319,81 | 5.180.238,06 | 2.985.575,74 | 2.542.062,14 | 2.517.201,25 | 26.289.009,90 |
| GO_06 | 521.331,58 | - | 388.654,66 | - | 918.598,27 | 3.687.950,71 | 1.196.497,46 | - | 790.117,45 | 7.503.150,13 |
| GO_07 | - | - | - | - | - | 1.021.751,21 | - | - | - | 1.021.751,21 |
| GO_08 | - | - | - | - | - | 278.851,24 | - | - | - | 278.851,24 |
| GO_09 | - | - | - | - | - | 297.000,00 | - | - | - | 297.000,00 |
| GO_10 | - | - | - | - | - | 271.150,00 | - | - | - | 271.150,00 |
| GO_11 | 3.474.451,47 | 609.039,15 | 11.487.717,16 | 1.008.967,00 | 7.183.112,83 | 20.525.557,47 | 3.609.280,95 | 2.888.960,83 | 3.565.640,98 | 54.352.727,84 |
| GO_12 | - | - | - | - | - | 39.070.294,20 | - | - | - | 39.070.294,20 |
| GO_13 | - | - | - | - | - | 5.045.216,24 | - | - | - | 5.045.216,24 |
| GO_14 | 119.423,22 | 66.555,69 | 482.321,28 | 129.010,19 | 249.055,89 | 624.518,12 | 158.999,91 | 873.204,12 | 199.674,31 | 2.902.762,73 |
| GO_15 | 260.041,49 | - | 1.893.739,14 | 389.513,92 | 1.546.244,02 | 3.860.745,75 | - | - | 179.040,87 | 8.129.325,19 |
| GO_16 | 278.869,13 | 163.398,40 | 786.537,09 | 44.975,20 | 349.813,48 | 1.442.289,62 | 430.640,10 | 209.044,95 | 400.589,27 | 4.106.157,24 |
| GO_17 | 22.478,30 | 126.786,76 | 551.691,63 | 21.609,12 | 482.914,36 | 1.524.377,42 | 107.974,61 | 403.342,86 | 237.131,29 | 3.478.306,35 |
| GO_18 | 1.990.138,13 | 1.106.791,19 | 2.909.282,63 | 376.822,35 | 1.199.534,82 | 4.820.839,92 | 1.090.566,00 | 1.273.649,95 | 1.300.375,17 | 16.068.000,16 |
| GO_19 | 2.368.443,48 | 3.230.346,75 | 9.286.961,63 | 668.728,16 | 4.969.355,71 | 37.638.906,17 | 1.130.612,16 | 614.034,44 | 4.502.762,53 | 64.410.151,03 |
| GO_20 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_21 | 19.649.367,32 | 9.765.189,25 | 30.712.838,98 | 9.646.673,94 | 31.976.231,19 | 31.626.374,89 | 7.966.693,80 | 11.302.041,82 | 12.395.991,60 | 165.041.402,79 |
| GO_22 | 357.420,82 | 170.592,68 | 413.589,92 | 722.536,05 | 787.623,11 | 1.929.891,61 | - | 860.986,32 | 176.790,11 | 5.419.430,62 |
| GO_23 | - | - | 146.099,25 | - | - | 1.415.956,00 | 92.304,43 | - | 283.733,11 | 1.938.092,79 |
| GO_24 | 190.417,47 | 423.621,93 | 10.464.291,02 | - | 1.430.005,73 | 5.633.599,26 | - | 93.029,51 | 930.855,70 | 19.165.820,62 |
| GO_25 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_26 | 6.075.513,00 | 2.692.875,00 | 12.101.748,00 | 1.659.843,00 | 14.613.894,00 | 56.283.732,00 | 2.008.530,00 | 2.491.506,00 | 12.441.405,00 | 110.369.046,00 |
| GO_27 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_28 | - | - | - | - | - | 2.600.000,00 | - | - | - | 2.600.000,00 |
| GO_29 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_30 | - | - | - | - | - | 1.125.430,69 | - | - | - | 1.125.430,69 |
| GO_31 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_32 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_33 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_34 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| GO_35 | 2.373.171,35 | 2.832.520,71 | 6.245.100,87 | 730.353,26 | 3.503.678,84 | 65.623.174,42 | 1.209.826,53 | 3.359.463,07 | 5.350.185,17 | 91.227.474,22 |
| VA_01 | - | - | - | - | - | 163.545,27 | - | - | - | 163.545,27 |
| Totale | 44.147.693,43 | 26.695.014,23 | 110.195.062,92 | 19.988.468,65 | 81.711.433,51 | 346.503.799,21 | 24.562.159,19 | 32.636.724,62 | 50.775.140,89 | 737.215.496,65 |

Fig.3.10: Importi validati dai soggetti beneficiari

Gestione appare abbastanza sostenibile poiché vi si perviene dopo ben quattro livelli di controllo:

beneficiario, revisore, Organismo intermedio/centro di programmazione e gestione, Autorità di Gestione.

In fig. 3.10, sono riportati gli importi validati dai soggetti beneficiari, anch'essi suddivisi per area geografica della sede legale e classe di operazione di appartenenza. I totali delle colonne riportano le erogazioni per provincia. I totali per riga, invece, riportano gli importi erogati per classe di operazioni omogenee. Va precisato che la validazione da parte del soggetto beneficiario presuppone una sub valutazione, in alcuni casi²⁴, da parte di un revisore assegnato dall'amministrazione all'operazione. Nella presente analisi, non si è tenuto conto di questo ulteriore stadio di validazione della spesa, includendo i due livelli di controllo in capo al soggetto beneficiario in un'unica tabella di sintesi.

In fig. 3.12, è rappresentata la mappatura degli interventi suddivisi per classi di operazioni e raffigurati in istogrammi ognuno dei quali riporta una suddivisione cromatica in funzione del peso che gli impegni su base provinciale assumono per ciascuna classe di spesa.

Il grafico ci aiuta a comprendere come vi sia un forte accentramento della spesa sulla provincia di Palermo pari a circa il 50,74% del totale della spesa impegnata a fronte, ad esempio, di un incidenza della popolazione residente pari a circa il 25%, si veda in proposito il grafico in Fig. 3.11, che riporta dati (Istat) aggiornati alla popolazione residente al 2011.

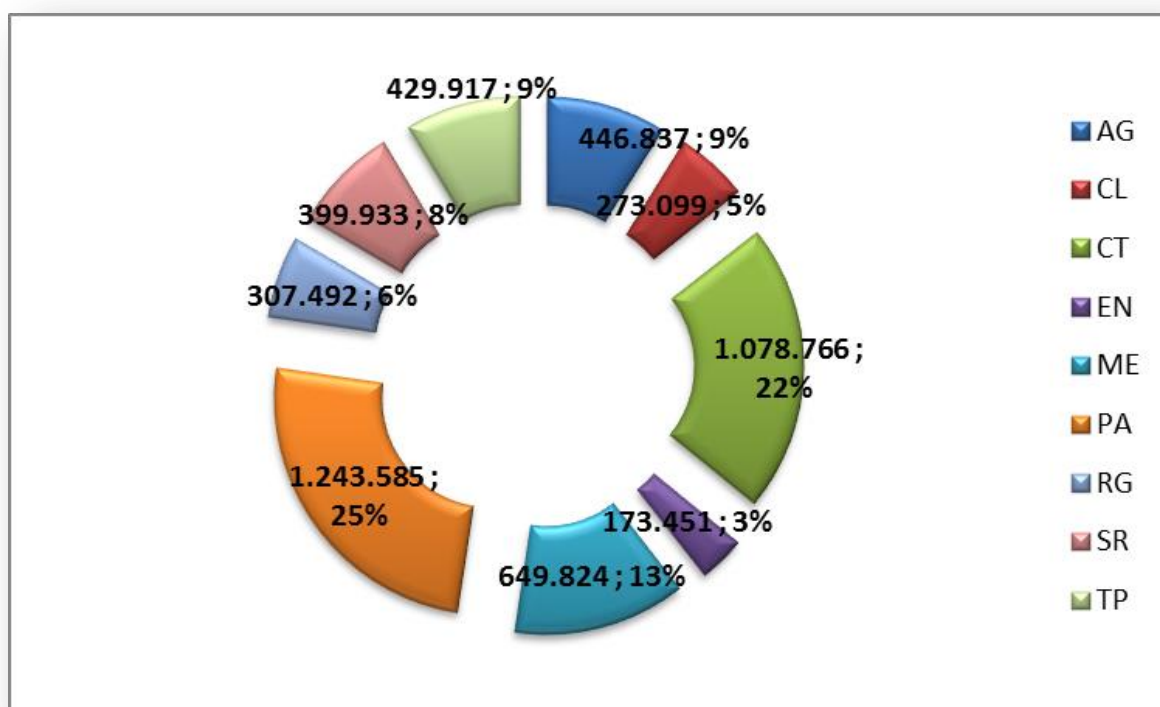


Fig. 3.11 - Distribuzione della popolazione residente al 2011

²⁴ Il manuale delle procedure adottato dall'Autorità di Gestione prevede l'assegnazione di un revisore esterno tranne nei casi di contributi a soggetti singoli (voucher, contributi per assunzione, etc.) ovvero se il soggetto beneficiario è individuato in un ente pubblico.

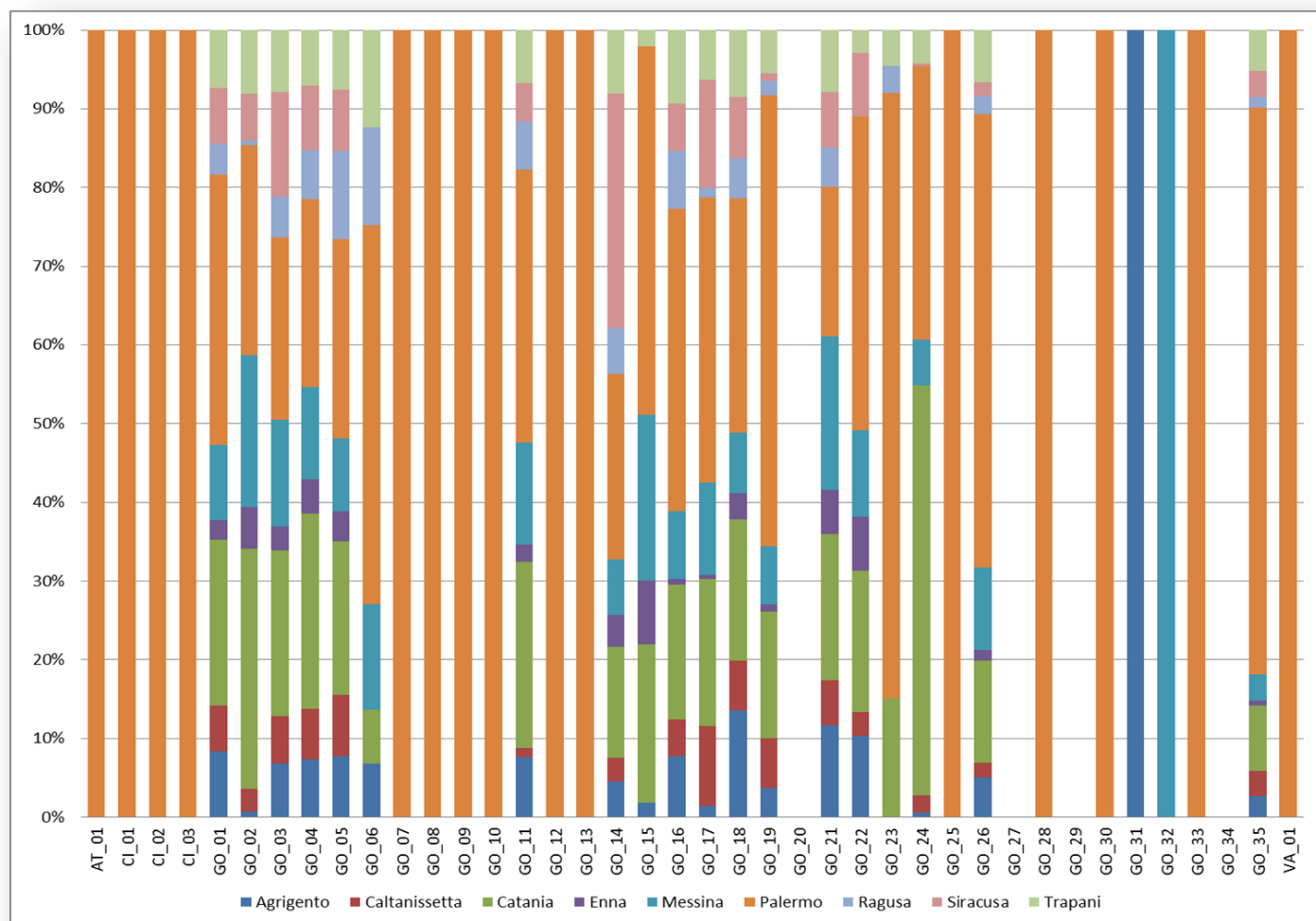


Fig. 3.12: Mappatura della distribuzione finanziaria per classe di operazione in percentuale su base provinciale

Tale distorsione può essere dovuto ad un insieme di fattori:

- Innanzitutto la presenza di sedi legali centralizzate presso il capoluogo di regione, che ovviamente distorce il dato di localizzazione della spesa non permettendo di osservare con maggiore precisione la destinazione finale dell'area di riferimento.
- Abbiamo già accennato alla attività serventi rispetto al core del PO, cioè quello destinato alla spesa diretta al raggiungimento degli obiettivi. Tali categorie di spesa, che ammontano a circa il 5,96% del totale degli impegni giuridicamente vincolanti, interamente localizzate presso il comune di Palermo in realtà servono gli interventi destinati all'intero territorio.
- Infine, in merito agli interventi i cui destinatari sono i soggetti percettori di trattamenti previdenziali in deroga, essendo in quel caso il soggetto beneficiario individuato proprio nella Regione Siciliana, l'operazione viene codificata presso la sede centrale del soggetto beneficiario che ricade nella provincia di Palermo, ma l'impatto investe una platea di soggetti di circa 34.907 soggetti dislocati su tutto il territorio regionale.

Le osservazioni che precedono ci mostrano alcuni dei limiti legati all'analisi del fattore 'distribuzione', la cui distorsione legata alla scelta della caratteristica 'sede legale' come elemento di localizzazione dell'intervento non permette di legare con un sufficiente margine di attendibilità, già solo concettuale, l'importo finanziario assegnato al soggetto beneficiario con l'impatto atteso sul territorio.

Continuiamo il ragionamento iniziato in riferimento all'analisi dell'implementazione

| | Impegni | Peso relativo sul totale della spesa impegnata | Validato Beneficiario su impegnato (I.E.I.) | Validato UMC Su Impegnato (I.E.E.) | Delta |
|--------|------------------|--|---|------------------------------------|--------|
| AT_01 | 24.944.751,29 | 2,07% | 48,17% | 48,17% | 0,00% |
| CI_01 | 14.461.042,65 | 1,20% | 48,73% | 48,73% | 0,00% |
| CI_02 | 20.614.398,00 | 1,71% | 79,74% | 79,74% | 0,00% |
| GO_01 | 11.931.438,72 | 0,99% | 100,00% | 100,00% | 0,00% |
| GO_02 | 26.631.861,00 | 2,21% | 100,00% | 100,00% | 0,00% |
| GO_03 | 8.522.463,30 | 0,71% | 100,00% | 100,00% | 0,00% |
| GO_04 | 33.893.581,53 | 2,82% | 71,86% | 47,73% | 24,13% |
| GO_05 | 38.539.509,60 | 3,20% | 68,21% | 59,30% | 8,92% |
| GO_06 | 10.964.255,62 | 0,91% | 68,43% | 56,17% | 12,26% |
| GO_07 | 1.772.150,40 | 0,15% | 57,66% | 57,66% | 0,00% |
| GO_08 | 1.036.480,55 | 0,09% | 26,90% | 26,90% | 0,00% |
| GO_09 | 737.382,29 | 0,06% | 40,28% | 40,28% | 0,00% |
| GO_10 | 675.351,53 | 0,06% | 40,15% | 40,15% | 0,00% |
| GO_11 | 65.539.332,67 | 5,45% | 82,93% | 54,51% | 28,42% |
| GO_12 | 41.188.111,00 | 3,42% | 94,86% | 94,86% | 0,00% |
| GO_13 | 5.061.216,24 | 0,42% | 99,68% | 99,68% | 0,00% |
| GO_14 | 4.382.614,38 | 0,36% | 66,23% | 34,22% | 32,01% |
| GO_15 | 17.742.735,94 | 1,47% | 45,82% | 6,80% | 39,01% |
| GO_16 | 6.468.511,26 | 0,54% | 63,48% | 50,05% | 13,43% |
| GO_17 | 21.437.666,24 | 1,78% | 16,23% | 1,95% | 14,27% |
| GO_18 | 27.687.897,31 | 2,30% | 58,03% | 34,32% | 23,71% |
| GO_19 | 95.984.719,48 | 7,98% | 67,10% | 43,14% | 23,97% |
| GO_21 | 188.262.987,06 | 15,65% | 87,67% | 83,78% | 3,89% |
| GO_22 | 33.745.140,98 | 2,81% | 16,06% | 11,50% | 4,56% |
| GO_23 | 8.617.108,00 | 0,72% | 22,49% | 14,90% | 7,59% |
| GO_24 | 52.846.422,29 | 4,39% | 36,27% | 24,81% | 11,46% |
| GO_26 | 286.019.352,02 | 23,78% | 38,59% | 38,59% | 0,00% |
| GO_28 | 7.977.089,34 | 0,66% | 32,59% | 32,59% | 0,00% |
| GO_30 | 2.843.468,23 | 0,24% | 39,58% | 19,58% | 20,00% |
| GO_35 | 141.917.998,05 | 11,80% | 64,28% | 39,46% | 24,82% |
| VA_01 | 455.100,00 | 0,04% | 35,94% | 35,94% | 0,00% |
| Totale | 1.202.902.136,97 | | 60,57% | 50,32% | 10,25% |

Fig. 3.13: Valori degli indicatori IEI e IEE per classi di operazioni

osservando i dati mostrati nella tabella di Fig. 3.13.

Abbiamo già introdotto l'Indicatore di Efficienza Interna e l'Indicatore di Efficienza Esterna. Tali indicatori sono stati calcolati per ciascuna classe di operazioni partendo dal dato grezzo che riporta i valori per ciascuna delle 10.129 operazioni, raggruppate nelle classi di appartenenza per natura.

Si è proceduto ad eliminare dal novero delle classi esame, tutte quelle classi/gruppi di operazioni che pur avendo un valore assegnato in termini di impegno giuridicamente vincolante, non avevano di fatto generato spesa.

È apparso opportuno condurre tale scrematura al fine di semplificare anche visivamente l'analisi, ma soprattutto perché non si ritiene sufficiente ai fini della verifica di un potenziale impatto sui destinatari finali che le spese siano solamente impegnate. In quanto, il mero impegno contabile costituisce di certo titolo per il soggetto beneficiario, ma non vi è altro se non la sola iscrizione del credito vantato verso la Regione Siciliana nel bilancio del beneficiario stesso.

Nei grafici in figura 3.14, sono rappresentati i gruppi di operazioni con valori di spesa positivi. Il grafico con gli istogrammi di colore verde e blu mette a raffronto i valori di IEI ed IEE per ciascun

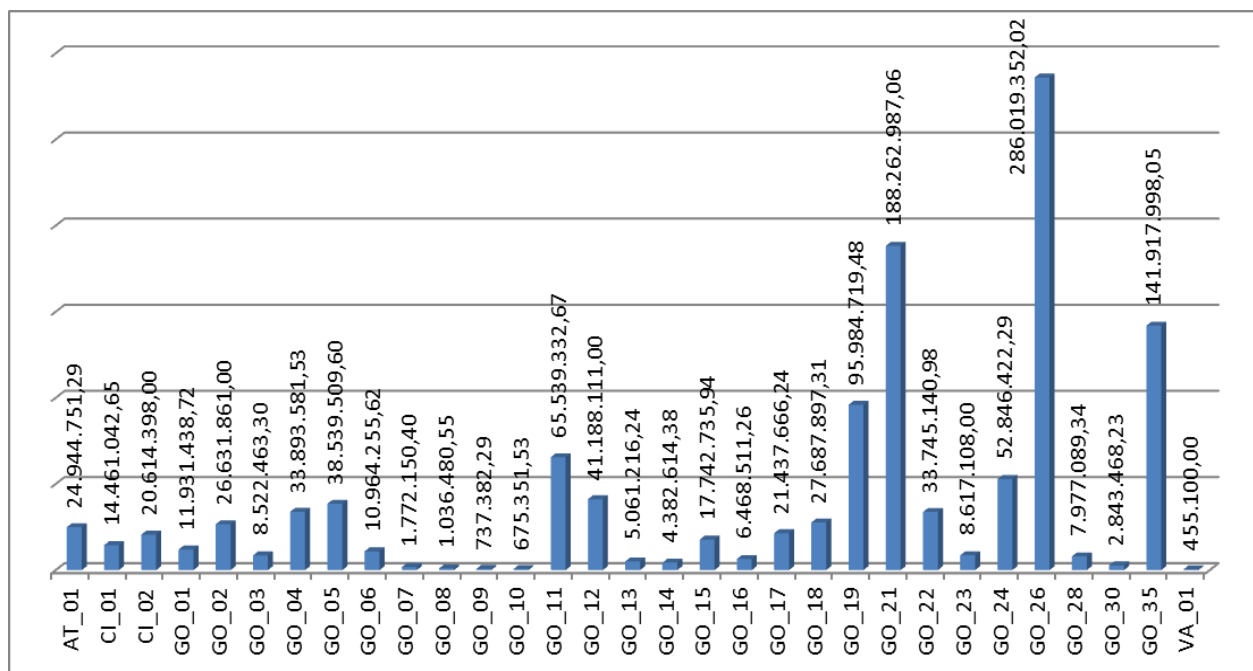
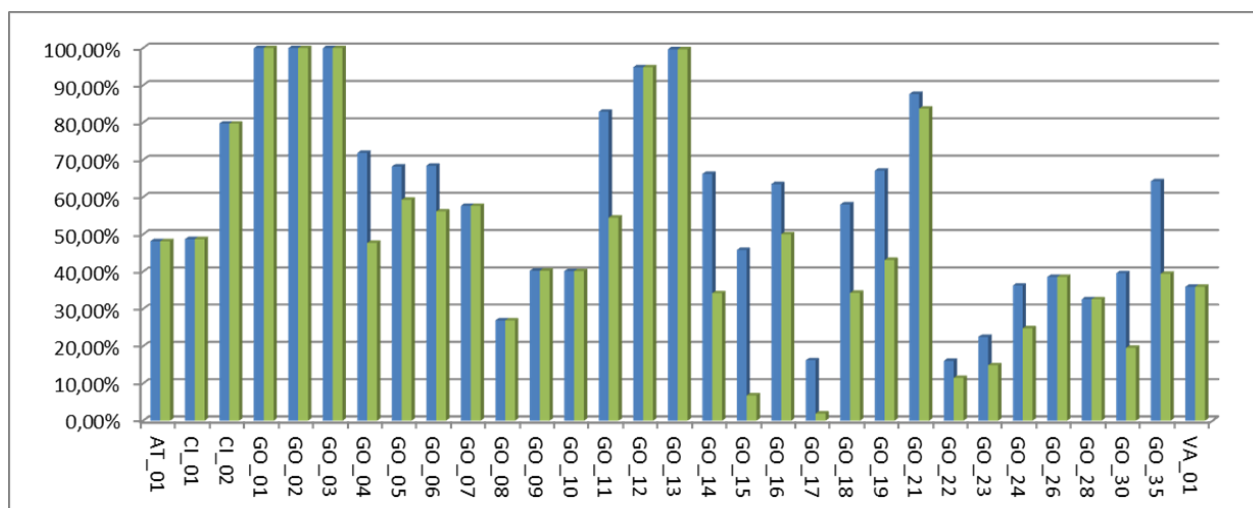


Fig. 3.14 - Distribuzione della spesa per gruppi di operazioni



operazione. Chiaramente gli stessi vanno rapportati con il livello di significatività relative del gruppo di operazioni.

Un parametro per valutare il grado di significatività del gruppo di operazioni è stato individuato nel **peso relativo sul totale della spesa impegnata**: maggiore il budget assegnato, maggiore è il livello di attenzione dedicato dai soggetti costituenti la *governance* del PO al rispettivo gruppo di operazioni.

Non si è ritenuto opportuno scegliere parametri di più immediata dimensione sociale o di criticità, poiché tutti gli interventi sono destinati a soggetti in condizioni di precarietà o marginalità del mercato del lavoro, nonché a soggetti esterni al mercato stesso ma che ambiscono ad entrarvi. L'analisi è stata svolta tenendo in considerazione dapprima un ranking delle percentuali di spesa impegnata più rilevanti, individuando come valore soglia di significatività una percentuale di spesa allocata sul totale del budget impegnato pari al 5%²⁵. Si veda la Fig. 3.15.

| | Impegni | Peso relativo sul totale della spesa impegnata | Validato Beneficiario su impegnato (I.E.I.) | Validato UMC Su Impegnato (I.E.E.) | Delta |
|------------|------------------|--|---|------------------------------------|--------|
| GO_11 | 65.539.332,67 | 5,45% | 82,93% | 54,51% | 28,42% |
| GO_19 | 95.984.719,48 | 7,98% | 67,10% | 43,14% | 23,97% |
| GO_21 | 188.262.987,06 | 15,65% | 87,67% | 83,78% | 3,89% |
| GO_26 | 286.019.352,02 | 23,78% | 38,59% | 38,59% | 0,00% |
| GO_35 | 141.917.998,05 | 11,80% | 64,28% | 39,46% | 24,82% |
| Sub Totale | 777.724.389,28 | 64,65% | 68,11% | 51,90% | 16,22% |
| Totale | 1.202.902.136,97 | 100,00% | 60,57% | 50,32% | 10,25% |

Fig. 3.15: Gruppi di operazioni con valori di spesa superiori al 5%

La tabella in questione mostra i gruppi di operazioni che vedono allocato almeno il 5% ciascuno del totale della spesa impegnata.

I valori di I.E.I. ci dicono che ci troviamo di fronte ad un tasso di efficienza medio-alto. In quattro casi su cinque, infatti, il valore supera il 65%, ed il solo caso inferiore riferito al GO_26, è paradossalmente, quello che vanta la performance globale migliore, presentando un IEE esattamente uguale al IEL. Cosa significa questo?

Che ci troviamo di fronte ad un iter di attuazione particolarmente efficiente (Delta pari a 0). Successive indagini di tipo amministrativo hanno permesso di risalire alle cause del basso valore

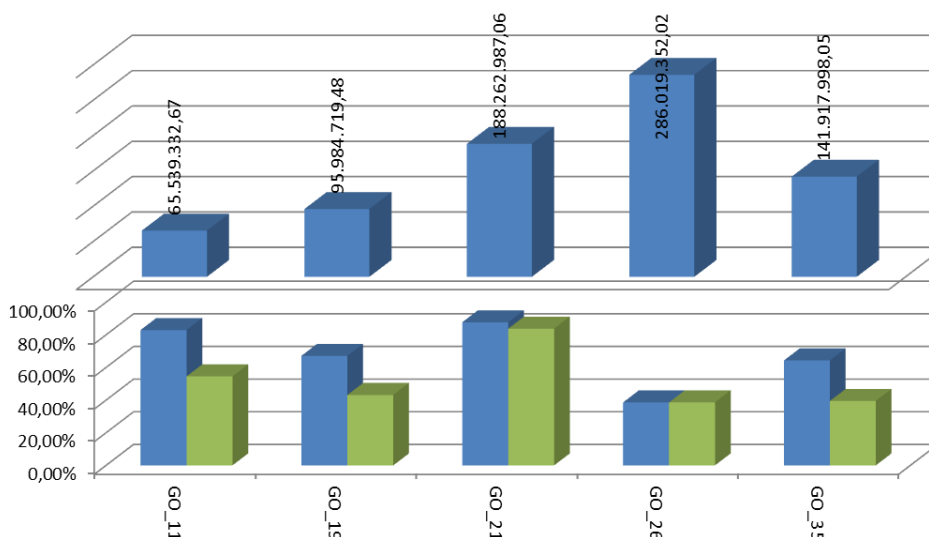


Fig. 3.16: Grafico su GO con valori di spesa superiori al 5%

²⁵ In fase di programmazione dell'analisi è stata fatta una simulazione prendendo in considerazione un valore soglia di significatività pari al 3%. In quel caso i gruppi di operazioni selezionate passavano da 5 a 8. Il guadagno in termini di significatività del campione tuttavia è risultato poco rilevante, non essendo disponibili dati e informazioni sui gruppi di operazioni aggiuntivi.

percentuale, a fronte di una performance relativa classificata come prima nella classifica dei cinque gruppi di operazioni selezionati.

Il gruppo di operazioni GO_26, infatti, sconta un ritardo di avvio del processo di attuazione in media pari a 15-18 mesi rispetto alla media del gruppo dei primi cinque.

Un'ultima osservazione riguarda le medie rilevate sul subcampione, tutte sensibilmente più elevate rispetto ai medesimi valori calcolati sul campione di classi di operazioni con valori positivi di spesa certificata.

Il grafico in fig. 3.16 ci mostra in termini plastici la situazione del sub campione con gruppi di operazioni superiori al 5%.

3.5 INDIVIDUAZIONE DELLA STRATEGIA DI VALUTAZIONE

Il Reg. (CE) n. 1083/2006, disciplina come garantire che le valutazioni dei programmi operativi di cui all'articolo 48, paragrafo 3, siano svolte in conformità dell'articolo 47, 48 e 49.

Se da un punto di vista regolamentare è ben definito come porre in essere una valutazione, quando ci si immerge in aspetti quali:

- i. la formulazione delle domande di valutazione;
- ii. l'orizzonte temporale di osservazione;
- iii. la scelta del valutatore;
- iv. la composizione del gruppo di lavoro;
- v. l'allocazione del budget;
- vi. etc.

Ci si trova di fronte a delle scelte che possono minare alla base l'efficacia stessa del processo, vanificando sforzi e trasformando il tutto in una perdita netta di risorse finanziarie e organizzative.

Nell'individuazione dell'approccio alla valutazione, si tiene conto della complessità del sistema oggetto di valutazione, per cui si propende per un approccio ibrido.

La letteratura esistente consiglia l'adozione di un approccio partecipato, tuttavia, le contingenti condizioni amministrative, giudiziarie e sociali in cui verte l'amministrazione titolare del programma operativo su cui interviene il presente progetto di ricerca, non hanno consentito ovvero reso opportuno il pieno e formale coinvolgimento dei soggetti nel processo di valutazione.

Le variabili di riferimento sono costituite da gruppi di operazioni, come sopra denominate, orientate al raggiungimento di singoli obiettivi specifici.

Come illustrato nel paragrafo precedente, si è proceduto all'individuazione di un campione di gruppi di operazioni su cui calcolare:

- IEI;
- IEE;
- Moltiplicatore di *outcome*.

Degli indicatori I.E.I. ed I.E.E. si è già trattato nel paragrafo appena concluso. Tali indicatori guideranno la valutazione dell'outcome prodotto dagli interventi più significativi per peso relativo della spesa impegnata e performance in termini di efficienza.

Obiettivo del ragionamento svolto nel presente paragrafo è quello di pervenire alla formulazione di un moltiplicatore di *outcome* che funzionalizzato alla spesa permetta di apprezzare gli utilizzi alternativi della stessa.

In particolare si è proceduto secondo i seguenti step:

A. VALUTAZIONE DELLO SCENARIO REALE BASATO SU DATI AMMINISTRATIVI E DATI ISTAT

1. Definizione della situazione attuale – valutazione con approccio realista;
 - a. Individuazione dei TARGET DI VALUTAZIONE sui processi interni sui quali andare ad analizzare gli andamenti degli indicatori di efficienza interna e gli indicatori di efficienza esterna:
 - i. Universo dei soggetti beneficiari;
 - ii. Sportelli multifunzionali – orientamento – Focus Group SMF;
 - iii. Formazione ai giovani disoccupati – Focus Group FOR;
 - iv. Misure di sostegno al reddito – Focus Group CIGS;
 - b. Individuazione dei TARGET DI VALUTAZIONE sulle variabili di outcome:
 - i. RCFL – Tasso di occupazione, eventualmente disaggregato (classi di età, genere, provincia);
 - ii. RCFL – Tasso di attività, eventualmente disaggregato (classi di età, genere, provincia);
 - iii. RCFL – Tasso di disoccupazione, eventualmente disaggregato (classi di età, genere, provincia);
2. Valutazione delle performance in termini di IEI ed IEE, analizzandone le reciproche relazioni;
3. Simulazione di una condizione ottimale – performance budgeting sulla base degli indicatori di performance e del moltiplicatore;
4. Valutazione dei risultati dello scenario simulato secondo il medesimo approccio realista di cui al punto 1.

Nel rimarcare come l'obiettivo dei fondi strutturali non sia solamente quello di far pervenire le risorse o i servizi nelle disponibilità dei destinatari (finali), ma anche quello di educare i beneficiari (intermedi) all'utilizzo di procedure che abbiano il carattere della formalità, della trasparenza e della tracciabilità, in armonia con i regolamenti comunitari, uno dei set di indicatori che andremo ad analizzare riguarda la capacità di attuazione/spesa del soggetto beneficiario.

A tal fine, è opportuno individuare alcune variabili la cui combinazione permetterà la formulazione di indicatori utili all'analisi di cui trattasi.

Preliminarmente, definiamo il nostro universo di riferimento che si compone di due categorie di aggregazione:

- Universo A – Progetti, eventualmente raggruppati per avvisi o per gruppi di operazioni;
 - o Evaluation Target – Sportelli multifunzionali;
 - o Evaluation Target – Aiuti alle famiglie;
 - o Evaluation Target – Formazione ai giovani disoccupati;
 - o Evaluation Target – Misure a sostegno del reddito;
- Universo B – Soggetti beneficiari, eventualmente raggruppati su base provinciale²⁶.
 - o Totale Soggetti Beneficiari (eventualmente stratificati per provincia e per classi di contributo).

Ci si concentrerà, cioè, sulla ricerca delle correlazioni tra dinamiche del mercato del lavoro e flussi di spesa FSE.

QUALI VARIABILI PRENDERE IN CONSIDERAZIONE PER LA RICERCA DELLA CORRELAZIONE?

²⁶ La suddivisione su base provinciale, convenzionale, consente di poter operare un'analisi a livello territoriale dell'impatto degli interventi cofinanziati dal FSE al fine di meglio valutarne la dimensione quantitativa.

In riferimento alla dinamica della spesa relativa all'attuazione del PO FSE Regione Siciliana 2007-2013, è bene fare alcune considerazioni preliminari.

Come è possibile evincere dal grafico in fig. 3.5, al fine di apprezzare gli effetti della spesa sul mercato del lavoro, prenderemo in considerazione il valore della spesa cumulata e non il valore della spesa annua.

Pur essendo disponibili entrambe le categorie di dati, si ritiene che il dato puntuale produca un effetto altrettanto puntuale, che potrebbe alterare la capacità di lettura dei dati di out come.

Ci si propone anche di valutare la possibilità di analizzare più accuratamente i dati dei soggetti

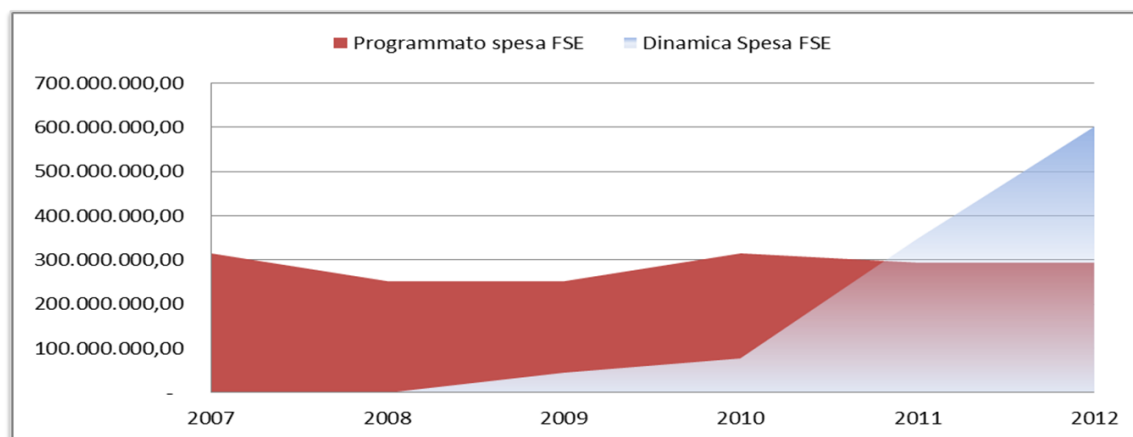


Fig. 3.5 (riportata) – Dinamica attuazione della spesa programmata e certificata

percettori acquisiti dal sistema informativo INPS.

In riferimento alle variabili di outcome, occorre valutare l'opportunità di individuare variabili il cui valore obiettivo corrisponda con la mera erogazione del servizio (valutazione del tipo "0;1"). Si riporta, a titolo di esempio, l'erogazione delle politiche attive del lavoro ai soggetti percettori di trattamenti previdenziali in deroga. A tali soggetti, l'erogazione della politica attiva consente di fruire di un servizio la cui obbligatorietà è sancita dalla normativa vigente. La fruizione del servizio di cui trattasi costituisce condizione necessaria per l'ottenimento del trattamento previdenziale. Pertanto, in casi come questo non vi è un valore di outcome parzialmente soddisfacente, in quanto il servizio è erogato ovvero non erogato.

3.5.1 IPOTIZZARE UN ANALISI CONTRO FATTUALE PRELIMINARE.

Si dimostra con facile evidenza come la situazione controfattuale del sistema oggetto di analisi sia rappresentabile attraverso una stima delle condizioni nelle quali si troverebbe il sistema in assenza degli interventi del programma operativo.

Preliminarmente riportiamo in fig. 3.17 gli esiti della Valutazione Ex Ante su due parametri macro economici: PIL e Forze lavoro²⁷. Come si può osservare dal grafico in figura, l'impatto previsto del PO sia su PIL sia sulla variazione delle forze lavoro appare modesto, con maggiori margini di

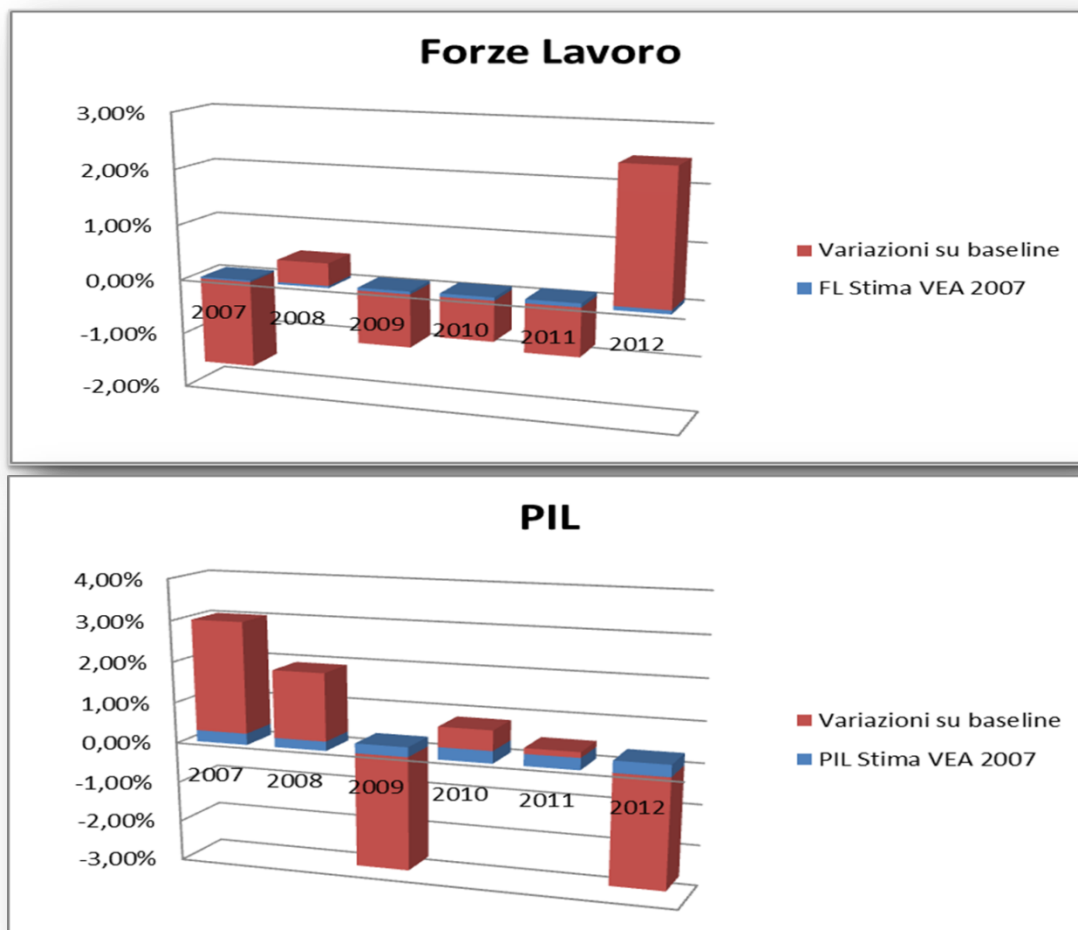


Fig. 3.17 – Esiti valutazione ex ante e stima dell'impatto su dati reali

significatività sulla variazione del PIL, come indica l'area azzurra in contrasto all'area rossa che colora gli istogrammi.

Ciò posto, in applicazione del principio di addizionalità, sancito dai regolamenti comunitari, il quale stabilisce che, per assicurare un reale impatto economico²⁸, gli stanziamenti dei Fondi Strutturali non possono sostituirsi alle spese pubbliche dello Stato membro. I Regolamenti Comunitari che disciplinano l'attività dei Fondi Strutturali prevedono che le risorse con cui tali Fondi concorrono al conseguimento degli obiettivi della politica comunitaria abbiano carattere aggiuntivo rispetto alle risorse pubbliche nazionali destinate ai medesimi obiettivi. Più in particolare, il Principio di addizionalità stabilisce che, per assicurare un reale impatto economico, gli stanziamenti dei Fondi non possono sostituirsi alle spese pubbliche dello Stato membro. Di conseguenza ogni Stato membro, nelle

²⁷ Fonte: Valutazione ex ante del PO FSE Regione Siciliana 2007-2013 – www.sicilia-fse.it . Variazione su baseline fatta su elaborazioni su dati ISTAT.

²⁸ La verifica dell'addizionalità ha luogo in tre momenti differenti di ciascun periodo di programmazione: ex ante, in itinere ed ex post.

proprie aree ammissibili, dovrà mantenere spese pubbliche a finalità strutturali o assimilabili a un livello almeno pari, in termini reali, all'importo delle spese medie annue raggiunto durante il periodo di programmazione precedente.

A questo scopo si adotta, per il Settore Pubblico Allargato, la definizione di Spesa connessa allo sviluppo, aggregato richiesto agli Stati membri dalla Unione Europea che incorpora la Spesa in conto capitale, al netto delle partite finanziarie e coerente con la Contabilità Nazionale, e la Spesa corrente per la formazione professionale. Per la verifica del Principio di addizionalità i dati CPT vengono utilizzati secondo una riaggregazione settoriale per Assi Prioritari condivisa con la Commissione Europea.

Nel caso della Regione Siciliana, la verifica del principio di addizionalità deve essere condotta secondo un diverso approccio, tipico della logica valutativa controfattuale:

- Cosa sarebbe successo al sistema in assenza degli interventi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo?
- Questi interventi hanno reale carattere strutturale?

Per condurre questa analisi, partiamo dall'analisi di un campione, opportunamente stratificato, di operazioni rientranti negli interventi posti in essere e dall'Universo dei beneficiari, potenziali ed effettivi.

A tal fine le fasi preliminari consistenti in uno screening di tipo qualitativo su dati ed informazioni di tipo amministrativo si è focalizzato sul campione di operazioni i cui gruppi riportavano una spesa cumulata superiore al 5%, si veda in proposito la tabella in fig. ZW²⁹:

Abbiamo già accennato alla difficoltà di reperimento di dati e informazioni a livello micro, in

| PO FSE REGIONE SICILIANA 2007-2013 | |
|------------------------------------|---|
| Gruppo Operazioni | Procedura di Attivazione |
| GO_11 | Avviso 6 Occupabilità nel settore dell'artigianato grazie al recupero e alla valorizzazione degli antichi mestieri |
| GO_19 | Avviso per la chiamata di progetti a valere sulla linea d'Azione 1.1. Azioni di orientamento al lavoro rivolte ai giovani al termine del percorso scolastico – Orientamento al lavoro |
| GO_21 | Cantieri Lavoro |
| GO_26 | Avviso Pubblico n. 20/2011 - Percorsi formativi per il rafforzamento dell'occupabilità e dell'adattabilità della forza lavoro siciliana |
| GO_35 | Avviso per la chiamata di progetti per l'attuazione di un sistema regionale integrato di misure politiche attive del lavoro |

Fig. 3.18: Descrizione classi di operazioni con spesa cumulata > 5%

particolar modo per ciò che concerne i dati fisici.

Con riguardo ai gruppi di operazioni GO_11 e GO_21 non è stato possibile acquisire dati amministrativi di interesse se non i dati sintetici relativi ad impegno e spesa certificata ed un informazione generica ed approssimata sulle dinamiche attuative.

Ad esempio, sull'operazione GO_21³⁰ non esiste un dato aggregato sui destinatari finali degli interventi ma sono detenuti a livello di ufficio periferico del lavoro competente per territorio di appartenenza.

Similmente, per il gruppo di operazioni GO_11³¹, si hanno solo alcuni dati relativi all'avvio dei progetti ma nessun dato disponibile sull'attuazione reso accessibile per reportistica e monitoraggio.

²⁹ Fonte per dati finanziari sul portale del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero per la Coesione Territoriale al sito www.opencoesione.it – Per i dati e le informazioni di carattere amministrativo portale del PO FSE Regione Siciliana 2007-2013 al sito www.sicilia-fse.it

³⁰ Il Gruppo di Operazioni GO_21 'Cantieri Lavoro', inizialmente finanziato con fondi PAR FAS 2007-2013 e successivamente transitati sul PO FSE Regione Siciliana 2007-2013 nel corso dell'anno 2011, consta di circa 1870 progetti con una spesa programmata superiore a 180 milioni di euro.

³¹ L'Avviso Pubblico N. 6 del 26.05.2009 per l'occupabilità nel settore dell'artigianato grazie al recupero e alla valorizzazione degli "Antichi Mestieri" ha previsto un importo di spesa impegnata pari a € 69.340.184,59,

Riguardo all'universo dei beneficiari, dobbiamo distinguere i beneficiari dai destinatari. Ai sensi dell'art. 2 del Reg. (CE) n. 1083/2006 e s.m.i., per beneficiario si intende un operatore, organismo o impresa, pubblico o privato, responsabile dell'avvio e/o dell'attuazione delle operazioni cofinanziate.

Stante la carenza di dati e informazioni relativi a questi due gruppi di operazioni selezionati in base alla percentuale di spesa cumulata superiore al 5%, l'analisi in corso dovrà ulteriormente vedere ridimensionato il proprio sub campionamento focalizzando l'attenzione sui tre gruppi di operazioni di cui è stato possibile reperire dati ed informazioni apprezzabili e, pertanto, lavorabili.

Con riguardo ai destinatari finali, questi corrispondono, invece, ai soggetti indicati nei criteri di selezione che ogni stato membro deve adottare.

Per fare un esempio chiarificatore, nel caso dell'erogazione di un intervento di formazione, il beneficiario è individuato nell'organismo che eroga la formazione, mentre il destinatario è individuato nell'allievo.

A fini descrittivi, si è provveduto, ad esempio, a calcolare la spesa media assoluta e cumulata per abitante riferita sia all'intera popolazione, sia alla popolazione 15-64 anni. Quest'ultima stima ha ragion d'essere in quanto il Programma operativo di cui trattasi si rivolge prevalentemente a soggetti in età formativa/lavorativa. Appare ragionevole, quindi, restringere il campo di indagine alla classe di popolazione direttamente interessata. La differenza tra i due valori ci fornisce, complementariamente al Tasso di attività (RCFL) un ordine di grandezza di quanta parte della popolazione assorba improduttivamente spesa pubblica destinata ad investimenti immateriali.

3.6 ANALISI DI OUTCOME

Come premesso, in questo capitolo ci si propone di procedere alla costruzione della situazione tipicamente controfattuale attraverso una ricostruzione del dato ipotetico in assenza di intervento del programma operativo.

Iniziamo ad evidenziare l'impatto di ogni singolo gruppo di interventi sul tasso di disoccupazione a livello provinciale, partendo dal dato statistico analitico fornito dalla rilevazione continua delle forze di lavoro.

Ricordiamo che il tasso di disoccupazione calcolato come il rapporto tra i disoccupati e le corrispondenti forze di lavoro, dove per forze di lavoro si intende l'insieme dei soggetti occupati unitamente ai soggetti disoccupati. Secondo la definizione dell'Istat:

- a. per occupati si intendono le persone di 15 anni e più che nella settimana di riferimento:
 - i. hanno svolto almeno un'ora di lavoro in una qualsiasi attività che preveda un corrispettivo monetario o in natura;
 - ii. hanno svolto almeno un'ora di lavoro non retribuito nella ditta di un familiare nella quale collaborano abitualmente;
 - iii. sono assenti dal lavoro (ad esempio, per ferie o malattia). I dipendenti assenti dal lavoro sono considerati occupati se l'assenza non supera tre mesi, oppure se durante l'assenza continuano a percepire almeno il 50% della retribuzione. Gli indipendenti assenti dal lavoro, ad eccezione dei coadiuvanti familiari, sono considerati occupati se, durante il periodo di assenza, mantengono l'attività. I coadiuvanti familiari sono considerati occupati se l'assenza non supera tre mesi.
- b. per disoccupati si intendono le persone non occupate tra i 15 e i 74 anni che:

suddiviso su n. 253 progetti ammessi con una platea potenziale di destinatari finali pari a circa 3.460 allievi apprendisti.

- i. hanno effettuato almeno un'azione attiva di ricerca di lavoro nelle quattro settimane che precedono la settimana di riferimento e sono disponibili a lavorare (o ad avviare un'attività autonoma) entro le due settimane successive;
- ii. oppure, inizieranno un lavoro entro tre mesi dalla settimana di riferimento e sarebbero disponibili a lavorare (o ad avviare un'attività autonoma) entro le due settimane successive, qualora fosse possibile anticipare l'inizio del lavoro.

Pertanto, il primo tentativo lo esperiamo valutando l'impatto di un primo gruppo di interventi, ovvero quelli disciplinati dall'Avviso Pubblico n. 1 del 09 febbraio 2010, considerata la natura del gruppo di operazioni, e proviamo ad evidenziare alcuni dati significati di contesto.

In fig. 3.19, vengono rappresentati gli andamenti di due indicatori³² di larga diffusione:

- tasso di occupazione 15-64 anni;
- tasso di disoccupazione 15 anni e più.

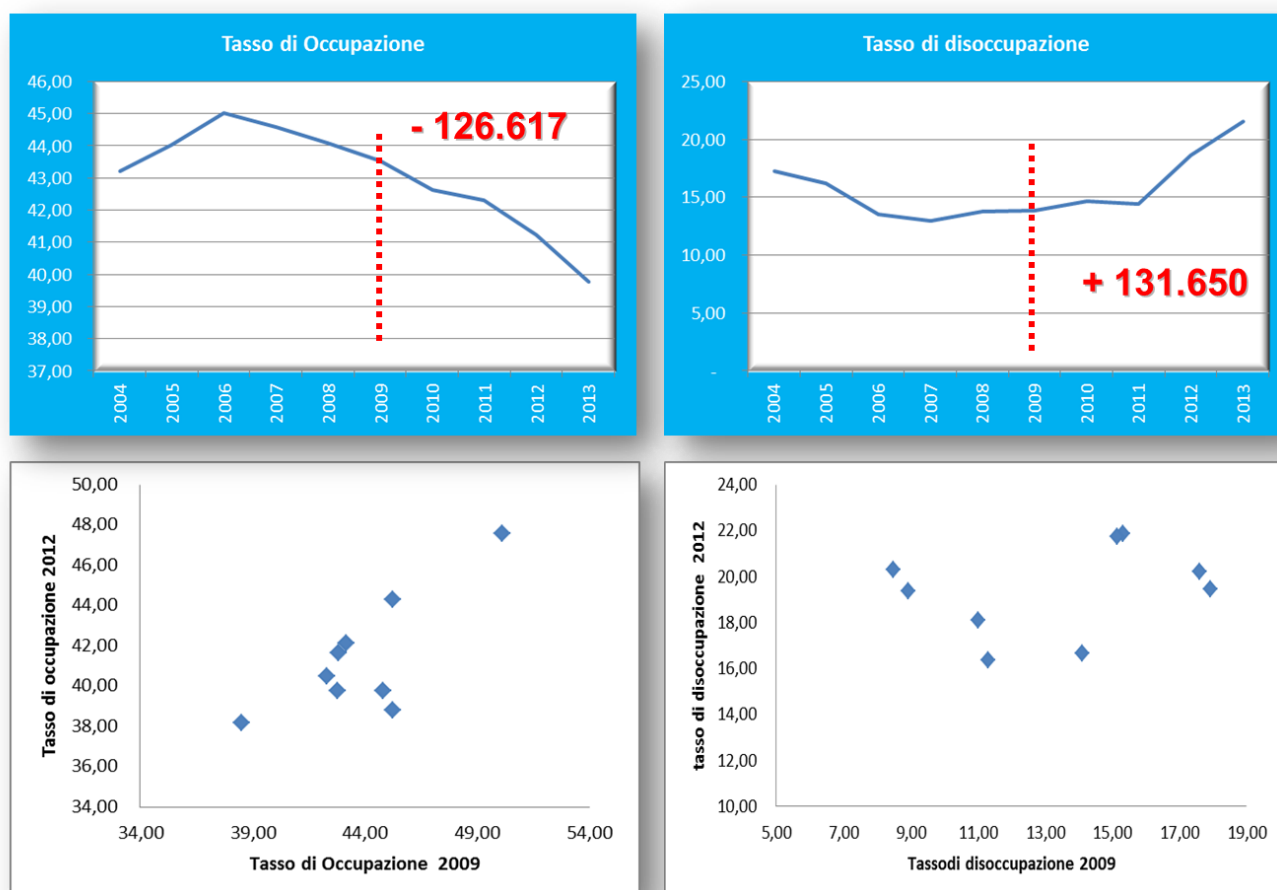


Fig. 3.19: Sicilia - Andamento di Occupazione e disoccupazione e dispersione 2009 Vs. 2012

La scelta di questi due indicatori è dettata da diverse opportunità offerte dagli stessi.

Innanzitutto, da un punto di vista oggettivo, l'inattaccabilità del dato in se. Non essendo disponibili, infatti, rilevazioni diverse direttamente riferibili agli interventi cofinanziati dal PO FSE, è sembrato opportuno far riferimento ai dati ufficiali forniti dall'ISTAT.

³² Base dati Istat – Rilevazione continua delle forze lavoro II Trim 2013 – Fonte <http://dati.istat.it>

L'orizzonte temporale di osservazione del grafico va dal 2004 al 2013, ma come premesso nel paragrafo precedente il focus è sul quadriennio 2009-2012, in coerenza con la dinamica di attuazione del programma operativo stesso.

Si è optato per scegliere il tasso di occupazione ed il tasso di disoccupazione poiché gli interventi illustrati in analisi degli indicatori di efficienza I.E.I. ed I.E.E., **dovrebbero** in linea teorica agire sul sistema producendo una variazione migliorativa nella dinamica associata agli stessi. Ciò, come abbiamo detto, è l'aspettativa che il programmatore, ma più in generale l'intero sistema di governance del programma operativo regionale si formulano quale effetto sistema socio-economico e più in particolare sul mercato del lavoro regionale.

Nelle pagine seguenti vedremo che la situazione che viene a generarsi ha delle caratteristiche contro-intuitive che è utile tenere in considerazione quando si portano a termine valutazioni sia di tipo ex ante sia in itinere.

In effetti, analizzare concetti quali l'occupazione e la disoccupazione, quando concetti pieni, concreti, definitivi, quando il programma operativo parla di 'adattabilità' dei soggetti presenti nel mercato del lavoro alle mutate condizioni o di 'occupabilità' dei soggetti che si accingono ad entrare nel mercato del lavoro appare in un certo senso stridente.

Assumendoci la responsabilità delle affermazioni riportate in queste pagine, appare quanto mai inefficace orientare delle risorse a qualcosa che poi è difficile misurare o addirittura solamente rilevare.

Misurare, ad esempio, la variazione, intervenuta per effetto del PO FSE, nel grado di adattabilità di un lavoratore alle mutate condizioni del contesto produttivo in cui lo stesso è inserito appare un esercizio teorico, quasi, spostandoci nell'ambito della fisica, il voler misurare l'energia potenziale in un corpo fermo, che quasi certamente non si trasformerà mai in energia cinetica.

Dal canto dei soggetti esterni al mercato del lavoro, analogamente, valutarne il maggior grado di occupabilità quale effetto degli interventi finanziati dal PO FSE, appare quale segnale di rinuncia alla vera sfida che il programmatore e l'attuatore debbono porsi: aumentare il volume dei flussi in entrata del mercato del lavoro e limitarne i flussi in uscita alle normali dinamiche fisiologiche.

Pertanto, la scelta del programmatore di focalizzare l'attenzione 'adattabilità' ed 'occupabilità' su cui il PO FSE Regione Siciliana 2007-2013 rimodulato vede allocato il 47,72% del budget complessivo, appare come una sorta di armistizio nella lotta per un mercato del lavoro più dinamico e strutturato.

L'analisi che segue guarderà ai saldi ed ai tassi ufficiali quali unici indicatori in grado di fornirci un'idea della condizione del mercato del lavoro siciliano con un ragionevole grado di attendibilità.

Le dinamiche del tasso di occupazione nel periodo di osservazione (quadriennio 2009-2013), ci mostrano un andamento stabilmente decrescente con valori che passano dal 43,5% al 39,7% con una variazione in termini assoluti pari a -126.217 occupati su base regionale.

Similmente, per ciò concerne il tasso di disoccupazione nel medesimo periodo di osservazione, la dinamica presenta un tasso di crescita con una maggiore ripidità della curva a partire dall'anno 2011, con una variazione in termini assoluti pari a +131.650 soggetti disoccupati su base regionale.

Il grafico di dispersione in figura n. 3.19 mostra la relazione funzionale esistente tra il tasso di disoccupazione rilevato nel 2009 e lo stesso indicatore rilevato nel 2012 a livello provinciale. Da un'analisi puramente grafica, non si intravedono aree di addensamento, tuttavia in questa sede l'attenzione si focalizza sull'individuazione della situazione che si sarebbe venuta a creare in assenza di intervento.

Nelle tabelle in fig. 3.20 si riportano i valori assoluti che costituiscono la base dei dati per i grafici che abbiamo appena illustrato.

L'esigenza di riportare i dati analitici oltre gli andamenti grafici è dovuta alla necessità di ricostruire le condizioni sia in presenza degli interventi cofinanziati dal PO FSE, sia in assenza degli stessi.

A tal fine, verranno gradualmente ricostruiti i tassi di disoccupazione osservati negli anni oggetti di analisi, sia in termini percentuali, sia in termini di valori assoluti, al fine di raffrontarli dimensionalmente con i valori assoluti relativi ai soggetti destinatari finali degli interventi.

Tale indagine è orientata ad investigare circa potenziali relazioni di causa-effetto ovvero relazioni funzionali tra gli interventi posti in essere in attuazione del programma operativo FSE ed i saldi ed i tassi riferiti al mercato del lavoro, cercando di mantenere semplice il ragionamento, ed indagando con la medesima semplicità le condizioni del mercato del lavoro sia a livello micro sia a livello macro, cercando di verificare le variazioni di stato per i singoli, ma anche a livello aggregato.

| Disoccupati 15 anni in su | | | | | | | | | | |
|-------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Provincia | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Media |
| AG | 30.777 | 26.675 | 19.415 | 25.610 | 25.563 | 27.137 | 28.822 | 27.263 | 31.353 | 26.957 |
| CL | 18.287 | 17.945 | 14.649 | 13.412 | 12.492 | 12.454 | 14.172 | 14.839 | 19.047 | 15.255 |
| CT | 53.487 | 57.115 | 44.357 | 40.767 | 42.508 | 39.451 | 41.404 | 43.191 | 58.253 | 46.726 |
| EN | 12.718 | 11.181 | 9.844 | 9.560 | 9.344 | 9.122 | 10.076 | 7.756 | 12.607 | 10.245 |
| ME | 37.951 | 31.556 | 25.503 | 24.200 | 31.509 | 32.586 | 30.731 | 27.938 | 38.689 | 31.185 |
| PA | 89.810 | 85.173 | 81.430 | 67.178 | 74.182 | 78.188 | 79.381 | 64.431 | 80.603 | 77.820 |
| RG | 9.909 | 12.990 | 8.178 | 10.096 | 9.859 | 10.321 | 10.543 | 15.231 | 24.678 | 12.423 |
| SR | 23.340 | 18.894 | 15.626 | 14.787 | 15.317 | 11.444 | 14.501 | 22.064 | 27.116 | 18.121 |
| TP | 23.499 | 23.293 | 15.551 | 15.936 | 16.000 | 15.371 | 18.464 | 17.991 | 26.825 | 19.214 |
| Totale | 299.778 | 284.822 | 234.553 | 221.546 | 236.774 | 236.074 | 248.094 | 240.704 | 319.171 | |
| Variazione 2009-2012= 131.650 | | | | | | | | | | |
| Sicilia | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Maschi | 157.904 | 153.597 | 126.416 | 118.469 | 133.218 | 137.451 | 145.717 | 138.422 | 191.807 | 224.470 |
| Femmine | 141.871 | 131.224 | 108.137 | 103.078 | 103.557 | 98.623 | 102.377 | 102.282 | 127.365 | 143.254 |
| Totale | 299.775 | 284.821 | 234.553 | 221.547 | 236.775 | 236.074 | 248.094 | 240.704 | 319.172 | 367.724 |

| Occupati 15-64 anni | | | | | | | | | | |
|----------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Provincia | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Media |
| AG | 119.722 | 123.940 | 126.341 | 127.448 | 126.709 | 126.875 | 121.166 | 126.636 | 123.816 | 124.739 |
| CL | 71.183 | 75.583 | 73.553 | 72.182 | 73.659 | 68.767 | 71.581 | 72.076 | 68.043 | 71.847 |
| CT | 303.764 | 316.059 | 315.763 | 309.303 | 312.958 | 309.066 | 303.114 | 302.660 | 298.225 | 307.879 |
| EN | 46.134 | 46.407 | 49.149 | 49.137 | 49.145 | 51.054 | 50.278 | 47.576 | 45.364 | 48.249 |
| ME | 197.582 | 209.089 | 212.141 | 209.182 | 200.637 | 198.267 | 196.465 | 195.930 | 193.733 | 201.447 |
| PA | 352.070 | 357.889 | 357.364 | 365.936 | 359.607 | 357.674 | 345.205 | 338.797 | 334.175 | 352.080 |
| RG | 114.333 | 106.773 | 114.097 | 111.661 | 108.043 | 105.165 | 105.765 | 106.406 | 102.756 | 108.333 |
| SR | 108.728 | 110.597 | 120.146 | 114.216 | 116.387 | 123.407 | 123.383 | 120.556 | 106.553 | 115.997 |
| TP | 125.417 | 124.507 | 134.166 | 129.420 | 133.013 | 124.183 | 123.153 | 122.182 | 121.560 | 126.400 |
| Totale | 1.438.933 | 1.470.844 | 1.502.720 | 1.488.485 | 1.480.158 | 1.464.458 | 1.440.110 | 1.432.819 | 1.394.225 | |
| Variazione 2009-2012 = - 126.217 | | | | | | | | | | |
| Sicilia | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Maschi | 982.248 | 994.415 | 1.003.778 | 997.114 | 983.943 | 967.559 | 949.688 | 941.182 | 903.631 | 875.663 |
| Femmine | 456.687 | 476.428 | 498.940 | 491.371 | 496.217 | 496.899 | 490.420 | 491.637 | 490.593 | 462.578 |
| Totale | 1.438.935 | 1.470.843 | 1.502.718 | 1.488.485 | 1.480.160 | 1.464.458 | 1.440.108 | 1.432.819 | 1.394.224 | 1.338.241 |

Fig. 3.20: Occupazione e disoccupazione – Valori assoluti

Con riferimento ai grafici rappresentati in fig. 3.21, il tasso di attività³³, inteso quale ‘rapporto tra le forze di lavoro e la corrispondente popolazione di riferimento’ presenta un andamento che incrocia i dati relativi ad occupati e disoccupati mostrati precedentemente.

Presenta, infatti, un andamento strettamente decrescente, ivi incluso nel medesimo periodo di osservazione, ovvero dal 2009 in poi. Ciò in linea con la dinamica del tasso di occupazione che, come abbiamo visto nei grafici in fig. 3.19, mostra un andamento decrescente lungo tutto l’orizzonte temporale di osservazione.

A partire dal 2011, come nel caso del tasso di disoccupazione, e nel medesimo lasso temporale di osservazione, ci ripetiamo, cresce ma a velocità diverse, con una crescita di ripidità proprio dopo il 2011.

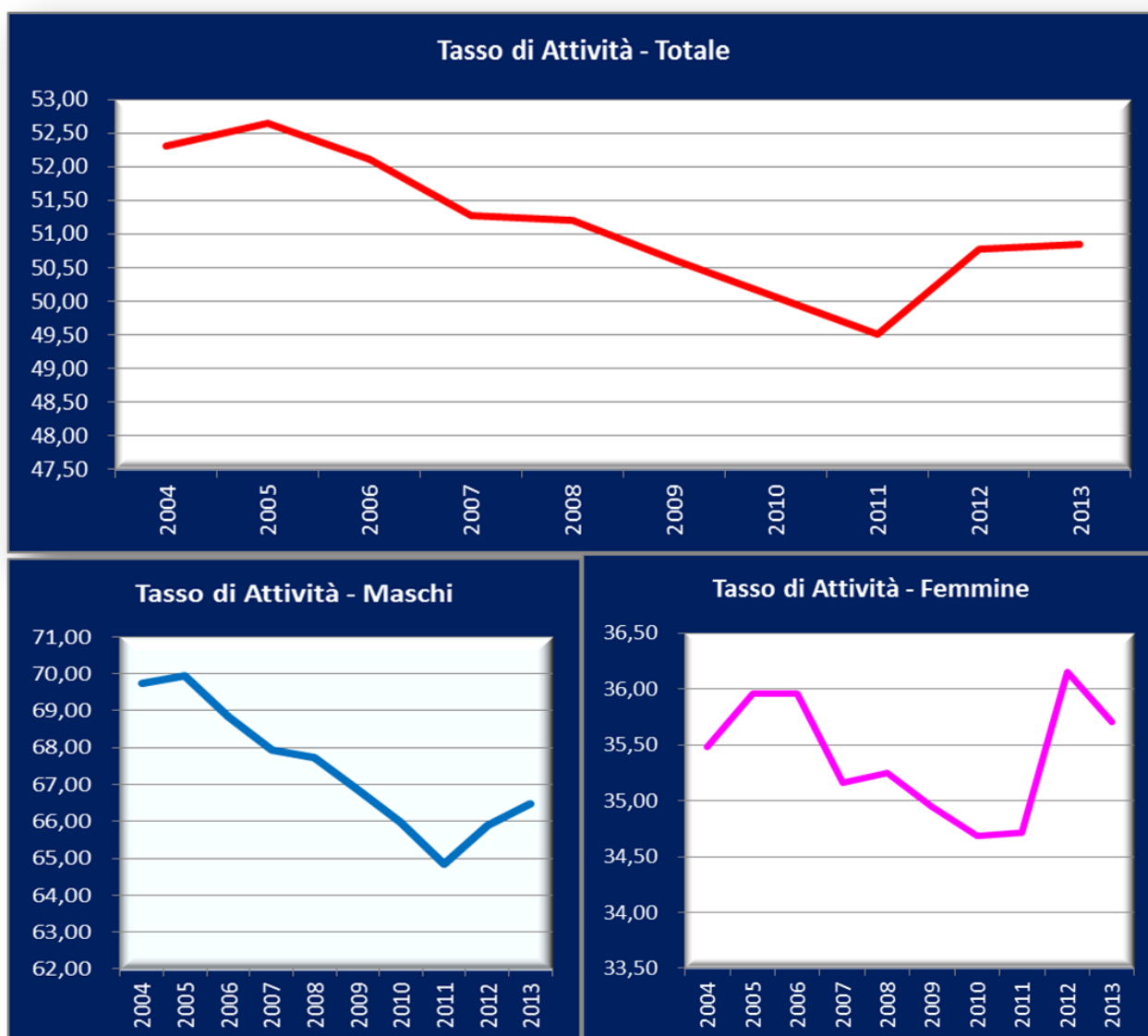


Fig.3.21: Tasso di attività

Se analizziamo le dinamiche del tasso di attività suddivise in maschi e femmine, possiamo apprezzare come la maggiore crescita riguardi la popolazione di sesso femminile, anche se nel 2013 vi

³³ Vedi www.istat.it glossario su rilevazione continua delle forze di lavoro.

è un'immediata decrescita, mentre la crescita per la popolazione maschile si mantiene stabile nel medesimo periodo.

| | Disoccupati | Occupati | Forze lavoro | Tasso di disoccupazione |
|---|----------------|------------------|------------------|-------------------------|
| Provincia | 2010 | | | |
| AG | 28.822 | 121.166 | 149.988 | 19,22% |
| CL | 14.172 | 71.581 | 85.753 | 16,53% |
| CT | 41.404 | 303.114 | 344.518 | 12,02% |
| EN | 10.076 | 50.278 | 60.354 | 16,69% |
| ME | 30.731 | 196.465 | 227.196 | 13,53% |
| PA | 79.381 | 345.205 | 424.586 | 18,70% |
| RG | 10.543 | 105.765 | 116.308 | 9,06% |
| SR | 14.501 | 123.383 | 137.884 | 10,52% |
| TP | 18.464 | 123.153 | 141.617 | 13,04% |
| Totale | 248.094 | 1.440.110 | 1.688.204 | 14,70% |
| Fonte: Elaborazione su dati Istat RCFL 2013 | | | | |

| | Disoccupati | Occupati | Forze lavoro | Tasso di disoccupazione |
|---|----------------|------------------|------------------|-------------------------|
| Provincia | 2011 | | | |
| AG | 27.263 | 126.636 | 153.899 | 17,71% |
| CL | 14.839 | 72.076 | 86.915 | 17,07% |
| CT | 43.191 | 302.660 | 345.851 | 12,49% |
| EN | 7.756 | 47.576 | 55.332 | 14,02% |
| ME | 27.938 | 195.930 | 223.868 | 12,48% |
| PA | 64.431 | 338.797 | 403.228 | 15,98% |
| RG | 15.231 | 106.406 | 121.637 | 12,52% |
| SR | 22.064 | 120.556 | 142.620 | 15,47% |
| TP | 17.991 | 122.182 | 140.173 | 12,83% |
| Totale | 240.704 | 1.432.819 | 1.673.523 | 14,38% |
| Fonte: Elaborazione su dati Istat RCFL 2013 | | | | |

| | Disoccupati | Occupati | Forze lavoro | Tasso di disoccupazione |
|---|----------------|------------------|------------------|-------------------------|
| Provincia | 2012 | | | |
| AG | 31.353 | 123.816 | 155.169 | 20,21% |
| CL | 19.047 | 68.043 | 87.090 | 21,87% |
| CT | 58.253 | 298.225 | 356.478 | 16,34% |
| EN | 12.607 | 45.364 | 57.971 | 21,75% |
| ME | 38.689 | 193.733 | 232.422 | 16,65% |
| PA | 80.603 | 334.175 | 414.778 | 19,43% |
| RG | 24.678 | 102.756 | 127.434 | 19,37% |
| SR | 27.116 | 106.553 | 133.669 | 20,29% |
| TP | 26.825 | 121.560 | 148.385 | 18,08% |
| Totale | 319.171 | 1.394.225 | 1.713.396 | 18,63% |
| Fonte: Elaborazione su dati Istat RCFL 2013 | | | | |

S

Fig. 3.22: Ricostruzione algebrica del tasso di disoccupazione

Sulla scorta delle definizioni fornite sopra, in riferimento al concetto di soggetti occupati e soggetti disoccupati, ipotizziamo un processo logico che ci porti a individuare una combinazione

lineare tra i soggetti rilevati nell'ambito della RCFL ed i soggetti trattati dagli sportelli multifunzionali³⁴ di cui all'avviso pubblico soprarichiamato. È opportuno indicare alcune metainformazioni³⁵ sul dato ricostruito.

In fig. 3.22, si provvede a fornire la ricostruzione del tasso di disoccupazione. Tale esercizio appare scontato per una platea di lettori esperti in statistica, lo è stato molto di meno quando in diversi confronti con i c.d. *practioner* di fondi strutturali e servizi per il lavoro è stato necessario uniformare non solo i termini, ma anche i valori di riferimento.

Pertanto, questo semplice e banale esercizio si è rivelato molto utile nel concentrare l'attenzione di alcuni *decision maker* e di tanti *stake holder* sul problema oggetto di analisi e di come è molto diverso valutare o meglio programmare dando una precisa dimensione alle problematiche da risolvere ed alle criticità da analizzare.

Il tasso di disoccupazione è calcolato nei tre anni oggetti di osservazione, ovvero nel 2010, 2011 e 2012.

La scelta è stata operata tenuto conto della disponibilità di dati di attuazione del PO FSE. Infatti, come menzionato nella parte introduttiva, il PO FSE pur avendo un orizzonte di attuazione che va dal 2007 al 2013³⁶, di fatto ha avuto inizio per le attività *core*, che differenzieremo dalle attività serventi, solo nel corso del 2009.

Ciò a causa di alcune code di attuazione del POR Sicilia 2000-2006, il cui termine ultimo di attuazione fu prorogato dal 31 dicembre 2008 al 30 giugno 2009, con ammissibilità dei pagamenti al 31 dicembre 2009. Questo ritardo è graficamente apprezzabile nella dinamica della spesa certificata cumulata mostrato in fig. 3.05

Finora, ci siamo soffermati su dati di programma ad una livello di disaggregazione per operazione.

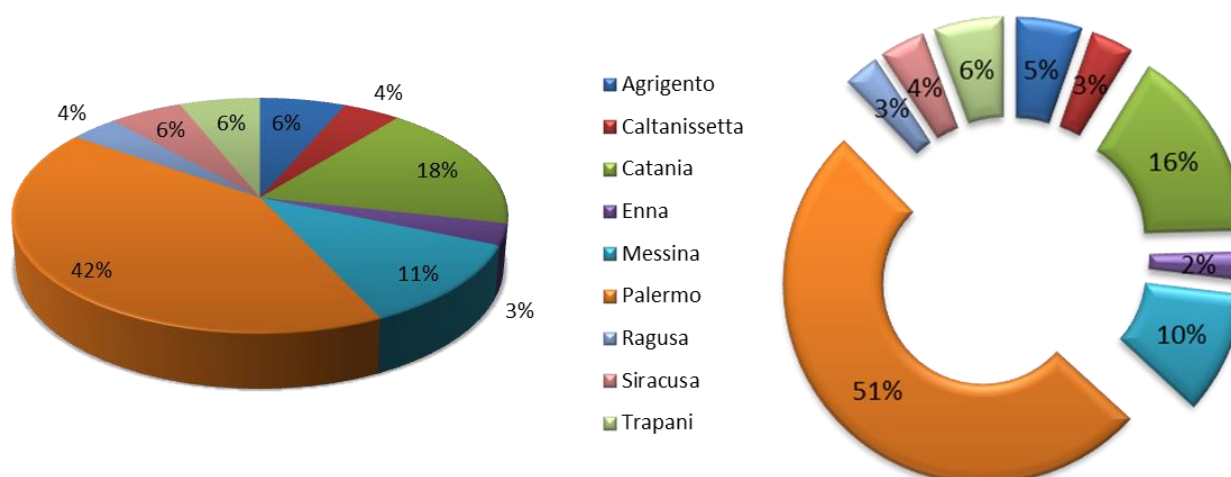
Prima di procedere alla ricostruzione dell'impatto degli interventi del PO FSE in termini di soggetti destinatari finali degli interventi è necessario offrire una breve disamina del programma analizzando i dati avendo come focus i soggetti beneficiari, ovvero coloro i quali sono responsabili della realizzazione degli interventi finanziati dal PO. In fig. XK, mostriamo una descrizione della popolazione soggetti beneficiari suddivisi per provincia e con associato il dettaglio della spesa impegnata e della spesa certificata alla data di estrazione dei dati finanziari.

³⁴ L'attività degli sportelli multifunzionali rappresenta un momento di completamento del percorso di politica attiva del lavoro che, in Sicilia, trova avvio nel centro per l'impiego competente territorialmente, ma si perfeziona quale intervento di politica attiva proprio presso lo sportello multifunzionale, dove il soggetto riceve il trattamento in termini di servizi di orientamento, counseling, bilancio delle competenze, bilancio di prossimità, etc.

³⁵ Metadati e metainformazioni reperibili sul sito ISTAT nella sezione <http://dati.ista.it>

³⁶ È opportuno precisare che la regola del cosiddetto 'n+2' consente agli stati membri di poter completare l'iter di attuazione entro il 31/12/2015.

| Prov. | N. Soggetti beneficiari | Impegni totali (A) | Impegni medi (B) | Mediana Impegni (C) | Diff. Mediana /Media D = C - B | Spesa totale (D) |
|---------------|-------------------------|---------------------------|------------------|---------------------|--------------------------------|-----------------------|
| Agrigento | 430 | € 62.155.702,30 | € 144.548,14 | € 107.188,50 | -€ 37.359,64 | 31.336.068,63 |
| Caltanissetta | 286 | € 40.902.180,48 | € 143.014,62 | € 107.003,00 | -€ 36.011,62 | 17.885.572,57 |
| Catania | 1.168 | € 186.320.113,52 | € 159.520,65 | € 109.548,00 | -€ 49.972,65 | 73.648.210,19 |
| Enna | 196 | € 27.151.485,23 | € 138.527,99 | € 108.677,00 | -€ 29.850,99 | 15.486.393,82 |
| Messina | 765 | € 116.417.165,33 | € 152.179,30 | € 109.858,00 | -€ 42.321,30 | 54.677.585,24 |
| Palermo | 2.761 | € 600.939.639,03 | € 217.652,89 | € 22.640,28 | -€ 195.012,61 | 225.427.932,10 |
| Ragusa | 240 | € 33.989.696,28 | € 141.623,73 | € 107.355,50 | -€ 34.268,23 | 17.269.312,70 |
| Siracusa | 368 | € 43.330.627,43 | € 117.746,27 | € 97.692,00 | -€ 20.054,27 | 21.186.786,04 |
| Trapani | 403 | € 66.685.725,36 | € 165.473,26 | € 107.372,00 | -€ 58.101,26 | 30.071.548,67 |
| Totale | 6.617 | € 1.177.892.334,96 | | | | 486.989.409,96 |



| Prov. | Incidenza Spesa su Impegni E = D/A | Spesa Media (F) | Mediana Spesa (G) | Diff. Mediana /Media K = G - F | Incidenza spesa media su impegni medi H = F/B | Incidenza Mediana Spesa/Impegni I = G/C |
|---------------|------------------------------------|-----------------|-------------------|--------------------------------|---|---|
| Agrigento | 50,42% | 72.874,58 | 71.559,98 | - 1.314,60 | 50,42% | 66,76% |
| Caltanissetta | 43,73% | 62.536,97 | 30.573,00 | - 31.963,97 | 43,73% | 28,57% |
| Catania | 39,53% | 63.054,97 | 40.555,09 | - 22.499,88 | 39,53% | 37,02% |
| Enna | 57,04% | 79.012,21 | 87.587,59 | 8.575,37 | 57,04% | 80,59% |
| Messina | 46,97% | 71.473,97 | 15.850,96 | - 55.623,01 | 46,97% | 14,43% |
| Palermo | 37,51% | 81.647,20 | 7.923,38 | - 73.723,82 | 37,51% | 35,00% |
| Ragusa | 50,81% | 71.955,47 | 45.085,50 | - 26.869,97 | 50,81% | 42,00% |
| Siracusa | 48,90% | 57.572,79 | 40.020,51 | - 17.552,28 | 48,90% | 40,97% |
| Trapani | 45,09% | 74.619,23 | 48.194,62 | - 26.424,61 | 45,09% | 44,89% |
| Totale | 41,34% | | | | | |

Fig. 3.23: Soggetti beneficiari

Il grafico ci aiuta a comprendere, ad esempio, come il 42% dei soggetti beneficiari localizzati a Palermo hanno avuto assegnato circa il 51% della spesa totale localizzata nelle nove province. Nei rimanenti otto casi, invece, abbiamo percentuali di soggetti beneficiari sempre superiori alle rispettive percentuali di spesa assegnata.

Come abbiamo già avuto modo di osservare, la localizzazione concentrata nella provincia di Palermo, oltre che legata all'incidenza della popolazione residente sulla popolazione totale dell'isola è legata ad altri fattori quali la localizzazione della sede legale nel capoluogo regionale anche se la valenza degli interventi è diffusa su tutto il territorio regionale in alcuni casi.

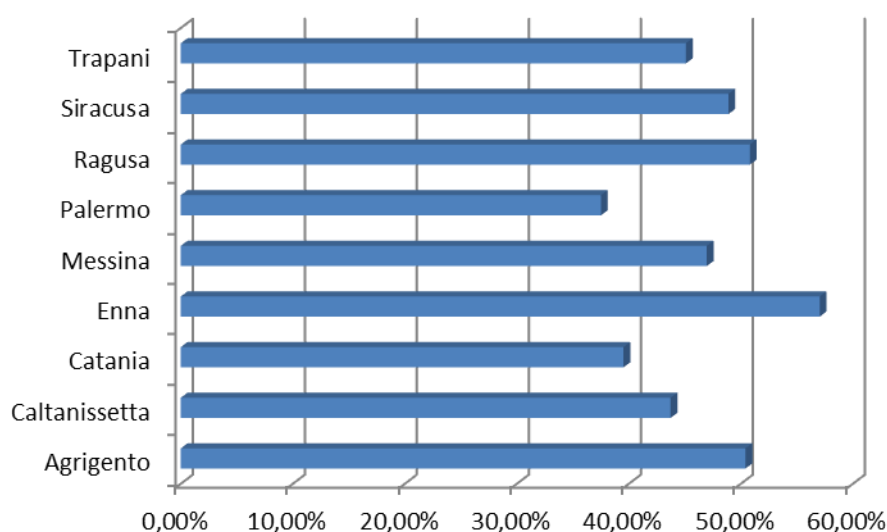
La seconda parte della fig. 3.23 riporta una tabella in cui sono stati riportati alcuni indicatori descrittivi della spesa impegnata e della spesa certificata. In particolare il rapporto tra spesa certificata ed impegnata suddiviso sempre su base provinciale oltre che, sempre sulla stessa base di suddivisione medie, mediane e differenze tra esse al fine di dare maggiori informazioni circa il grado di frammentazione delle operazioni in relazione ai soggetti beneficiari che ne detengono la responsabilità di realizzazione.

Con riguardo all'indicatore 'Spesa certificata/spesa impegnata', il grafico in fig. 3.24 ci mostra come Palermo seppur sia la provincia con il maggior numero di soggetti beneficiari e con la più alta percentuale di spesa assegnata, tale da aver il valore di spesa media per destinatario più elevato tra i nove valori rilevati, mostra, invece, il valore dell'indicatore più basso, pari al 37,51%.

Un indizio delle cause di tale fenomeno può arrivarci dal valore della mediana, registrato quale valore più basso tra i nove e pari a euro 22.640,28.

Che vi possa essere una correlazione tra il valore della mediana ed il livello dell'indicatore 'Spesa certificata/spesa impegnata', specularmente, ci viene mostrato dai due valori associati alla provincia di Enna. In questo caso, infatti, ci si trova di fronte al valore più alto dell'indicatore pari al 57,04%, con il valore della mediana più alto della media, unico caso rilevato tra i nove raggruppamenti di soggetti beneficiari.

Limitatamente all'analisi fin qui condotta, si può affermare che una minore parcellizzazione degli interventi in capo ai soggetti beneficiari conduce a performance in termini di efficienza più elevate, come testimoniato dai dati illustrati nella tabelle di fig. 3.23 e nel grafico di fig. 3.24. Nel caso di Palermo, infatti, la parcellizzazione è testimoniata dal fatto che di 2.761 beneficiari, almeno 1.380 soggetti gestiscono operazioni la cui spesa associata non supera i 22.640,28 euro, con un valore mediano di spesa certificata pari a euro 7.923,38. Mentre nella provincia di Enna di 196 soggetti beneficiari, almeno 98 hanno una spesa impegnata cumulata non superiore a euro 108.677,00, con un valore mediano di spesa certificata pari a euro 87.587,79. **Quindi, concludiamo che dati i valori del grafico di fig. 3.24 pari a 37,51% per Palermo e 57,04% su Enna, che tra l'altro sono i valori, rispettivamente, minimo e massimo di tutti quelli rilevati, ed in forza dell'analisi condotta, al crescere della parcellizzazione degli interventi diminuisce il grado di efficienza di attuazione qui genericamente indicato come il rapporto tra gli impegni medi e la spesa certificata media per provincia.**



| Soggetti Beneficiari | | | |
|------------------------------|--------------------|------------------------------|--------------------|
| IMPEGNI | | SPESA CERTIFICATA | |
| Media | 175.052,30 | Media | 71.792,14 |
| Errore standard | 9.621,39 | Errore standard | 6.536,36 |
| Mediana | 102.036,00 | Mediana | 23.564,55 |
| Moda | 8.000,00 | Moda | - |
| Deviazione standard | 797.647,11 | Deviazione standard | 541.887,49 |
| Varianza campionaria | 636.240.911.371,06 | Varianza campionaria | 293.642.049.327,78 |
| Curtosi | 1.107,61 | Curtosi | 3.960,98 |
| Asimmetria | 28,01 | Asimmetria | 57,84 |
| Intervallo | 39.784.111,00 | Intervallo | 38.982.764,87 |
| Minimo | - | Minimo | - |
| Massimo | 39.784.111,00 | Massimo | 38.982.764,87 |
| Somma | 1.203.134.454,13 | Somma | 493.427.366,31 |
| Conteggio | 6.873,00 | Conteggio | 6.873,00 |
| Livello di confidenza(95,0%) | 18.860,89 | Livello di confidenza(95,0%) | 12.813,29 |

Fig. 3.24: Soggetti beneficiari - informazioni descrittive su impegni e spesa

La tabella di fig. 3.24 ci da informazioni in merito alla popolazione totale dei soggetti beneficiari, ivi compresi quelli non aventi sede legale localizzata in una delle nove province siciliane. Ci troviamo, infatti, ad una popolazione pari a 6.873 soggetti beneficiari con una spesa cumulata pari a euro 1.203.134.454,13, a fronte di 6.617 soggetti beneficiari residenti sul territorio regionale, con una spesa cumulata relativa pari a euro 1.177.892.334,96.

Ad ulteriore segnale dell'elevata parcellizzazione degli interventi/operazioni, basta associare al valore della media o della mediana il valore dell'operazione con il valore massimo riportato: l'operazione 'Ammortizzatori sociali in deroga' è l'operazione con il più alto valore il cui soggetto beneficiario è proprio la Regione Siciliana. Tale operazioni riporta un importo di spesa impegnato pari

a euro 39.784.111,10 ed un valore di spesa certificata di euro 38.982.764,87³⁷. I valori di medie e mediane relative possono essere evinti dalla tabella.

Da notare che il valore dell'indicatore 'Spesa certificata/spesa impegnata' nel caso puntuale dell'operazione 'Ammortizzatori sociali in deroga' è pari al 97,99%, denotando un altissimo livello efficienza.

Nulla, però, ci dicono tali indicatori in merito all'efficacia degli interventi. Finora, infatti, abbiamo descritto la loro localizzazione, la distribuzione tra le diverse aree del territorio, il grado di concentrazione tra i soggetti beneficiari.

Tutti aspetti, prospettive o fattori legati all'efficienza, quindi relativi all'implementazione.

È bene a questo punto focalizzare l'attenzione dell'analisi da operazioni e soggetti beneficiari a quelli che sono **(o meglio che dovrebbero essere)** i veri obiettivi finali nell'attuazione di un programma operativo: i destinatari.

³⁷ Da notare che il valore indicato, seppur riferito ad una singola operazione, è da precisare la stessa si rivolge a diverse decine di migliaia di soggetti raggiunti nei tre anni di attuazione della misura (2010, 2011 e 2012) sparsi su tutto il territorio regionale.

3.7 LA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO: ANALISI DELL'OUTCOME

Passiamo adesso all'analisi dell'outcome, focalizzando l'attenzione su alcune categorie di destinatari finali i cui gruppi di operazioni sono stati oggetto di analisi dell'implementazione nel corso del paragrafo precedente.

Passeremo in rassegna, infatti, i seguenti gruppi operazioni:

- a. GO_35 - Avviso per la chiamata di progetti per l'attuazione di un sistema regionale integrato di misure politiche attive del lavoro;
- b. GO_19 - Avviso per la chiamata di progetti a valere sulla linea d'Azione 1.1. Azioni di orientamento al lavoro rivolte ai giovani al termine del percorso scolastico – Orientamento al lavoro;
- c. GO_12 – Ammortizzatori sociali in deroga;
- d. GO_26 - Avviso Pubblico n. 20/2011 - Percorsi formativi per il rafforzamento dell'occupabilità e dell'adattabilità della forza lavoro siciliana.

Alcune considerazioni preliminari. Per ciò che concerne il GO_12, questo gruppo di operazioni, seppur significativo poiché come abbiamo visto risulta essere un gruppo che di fatto è costituito da una sola grande operazione, il cui beneficiario è l'amministrazione regionale, di durata pluriennale³⁸, non era incluso tra i GO che superavano la soglia del 5%, avendo esso una quota relativa di spesa assegnata sul totale del budget pari al 3,42%. Tuttavia, disponendo nel caso di questa operazione di dati accurati e piuttosto completi ed, inoltre, essendo necessario richiamare tali dati nell'ambito della valutazione dell'impatto di un altro gruppo di operazioni si è deciso di includere gli stessi in questo contesto.

In riferimento al gruppo di operazioni GO_26, si dispone di dati e informazioni riferiti ad una sola annualità. Seppur nelle intenzioni del programmatore originario, il gruppo di operazioni avesse un orizzonte di attuazione triennale, il recente cambio di guida politica in seno all'amministrazione regionale ha comportato una ridefinizione dei termini dell'avviso pubblico n. 20/2011, restringendo la durata da tre anni ad un anno, producendo un serio shock nel settore³⁹.

3.7.1 VALUTARE L'IMPATTO DELL'ATTIVITÀ DEGLI SPORTELLI MULTIFUNZIONALI SUL MERCATO DEL LAVORO REGIONALE

I gruppi di operazioni GO_35 e GO_19 sono assimilabili tra loro essendo interventi di orientamento pensati per soggetti destinatari differenti, ma, di fatto, essendo soggetti affidatari di un pubblico servizio aperti a chiunque ne facesse richiesta. In particolare:

- Il GO_35 era potenzialmente rivolto ai soggetti percettori di trattamenti previdenziali in deroga;
- Il GO_19 era potenzialmente rivolto a soggetti in età scolastica.

Con riferimento al GO_35, per comprendere come la platea dei soggetti destinatari finali sia notevolmente più ampia del numero di soggetti programmato o effettivamente inteso basta osservare i valori riportati nella tabella di fig. 3.25 con i valori riportati nella tabella in fig. 3.26. Prendiamo per esempio l'anno 2011. Nella rispettiva colonna del GO_35 troviamo un totale di soggetti trattati pari a 147.478 individui. Con riferimento, invece, al GO_12 nella sezione 'Cassa integrazione in deroga –

³⁸ L'operazione è disciplinata, a livello nazionale, dall'accordo sancito in conferenza stato regioni il 12 febbraio 2009 per il biennio 2009-2010. Successivamente, atteso il perdurare della crisi economica, l'accordo è stato rinnovato ad aprile 2011, innalzando ulteriormente il tasso di cofinanziamento a carico del FSE dal 30%, previsto nel primo biennio, al 40% per il biennio 2011-2012.

³⁹ In questa sede non si intende esprimere alcun giudizio sulle scelte politiche, tuttavia programmare la gestione di un gruppo di operazioni il cui budget annuo era di circa 287 milioni di euro per un totale assegnato pari a 861 milioni di euro, corrispondente a più del 55% del budget PO FSE Regione Siciliana 2007-2013 rimodulato nel corso del 2011, ha comportato l'allocazione di costi e risorse umane e tecnologiche, oltre che ha ingenerato negli operatori aspettative, che li hanno condotti a fare delle scelte anche in termini di investimento.

Totale soggetti percettori', nella rispettiva colonna '2011', troviamo un totale di soggetti trattati pari a 5.450 individui.

| Intervento | Provincia | Popolazione dei destinatari | | | | | Totale | Media | Mediana | |
|----------------------------------|---------------|-----------------------------|---------------|----------------|----------------|------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| | | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | | | | |
| Avviso n. 1/2010 GO_35 | AG | - | 4.585 | 9.905 | 10.694 | - | 25.184 | 8.395 | 9.905 | 1.510 |
| | CL | - | 5.709 | 7.695 | 14.005 | - | 27.409 | 9.136 | 7.695 | 1.441 |
| | CT | - | 18.422 | 28.831 | 36.152 | - | 83.405 | 27.802 | 28.831 | 1.029 |
| | EN | - | 5.535 | 7.767 | 12.910 | - | 26.212 | 8.737 | 7.767 | 970 |
| | ME | - | 10.769 | 12.578 | 22.065 | - | 45.412 | 15.137 | 12.578 | 2.559 |
| | PA | - | 23.479 | 38.034 | 50.694 | - | 112.207 | 37.402 | 38.034 | 632 |
| | RG | - | 4.621 | 7.256 | 10.033 | - | 21.910 | 7.303 | 7.256 | 47 |
| | SR | - | 5.992 | 9.511 | 11.711 | - | 27.214 | 9.071 | 9.511 | 440 |
| | TP | - | 17.082 | 25.901 | 39.764 | - | 82.747 | 27.582 | 25.901 | 1.681 |
| | Totale | - | 96.194 | 147.478 | 208.028 | - | 451.700 | 150.567 | 147.478 | 3.089 |
| Avviso n. 2/2010 GO_19 | AG | - | 5.569 | 28.665 | 19.700 | - | 53.934 | 17.978 | 19.700 | 1.722 |
| | CL | - | 4.297 | 15.546 | 10.724 | - | 30.567 | 10.189 | 10.724 | 535 |
| | CT | - | 12.429 | 50.572 | 36.522 | - | 99.523 | 33.174 | 36.522 | 3.348 |
| | EN | - | 3.839 | 13.222 | 9.597 | - | 26.658 | 8.886 | 9.597 | 711 |
| | ME | - | 9.926 | 38.007 | 25.693 | - | 73.626 | 24.542 | 25.693 | 1.151 |
| | PA | - | 10.317 | 55.488 | 43.779 | - | 109.584 | 36.528 | 43.779 | 7.251 |
| | RG | - | 3.755 | 18.681 | 11.455 | - | 33.891 | 11.297 | 11.455 | 158 |
| | SR | - | 5.856 | 20.702 | 14.410 | - | 40.968 | 13.656 | 14.410 | 754 |
| | TP | - | 5.956 | 23.050 | 15.568 | - | 44.574 | 14.858 | 15.568 | 710 |
| | Totale | - | 61.944 | 263.933 | 187.448 | - | 513.325 | 171.108 | 187.448 | 16.340 |

Fig. 3.25: Soggetti destinatari Sportelli Multifunzionali

| Intervento | Provincia | Popolazione dei destinatari | | | | | Totale | Media | Mediana | |
|--|---------------|-----------------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| | | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | | | | |
| Cassa Integrazione in deroga - totale percettori GO_12 | AG | 74 | 698 | 525 | 1.157 | 802 | 3.256 | 793 | 698 | 95 |
| | CL | 126 | 247 | 255 | 426 | 321 | 1.375 | 309 | 255 | 54 |
| | CT | 23 | 281 | 432 | 1.282 | 668 | 2.686 | 665 | 432 | 233 |
| | EN | 31 | 45 | 57 | 275 | 304 | 712 | 126 | 57 | 69 |
| | ME | 154 | 400 | 352 | 1.757 | 762 | 3.425 | 836 | 400 | 436 |
| | PA | 270 | 1.885 | 1.237 | 4.736 | 5.603 | 13.731 | 2.619 | 1.885 | 734 |
| | RG | 49 | 200 | 221 | 434 | 385 | 1.289 | 285 | 221 | 64 |
| | SR | 67 | 536 | 894 | 795 | 294 | 2.586 | 742 | 536 | 206 |
| | TP | 532 | 1.157 | 1.477 | 1.684 | 997 | 5.847 | 1.439 | 1.157 | 282 |
| | Totale | 1.326 | 5.449 | 5.450 | 12.546 | 10.136 | 34.907 | 7.815 | 5.450 | 2.365 |
| Cassa Integrazione in deroga - soggetti attivi alla data dell'estrazione | AG | - | - | - | 197 | 585 | 782 | 66 | - | 66 |
| | CL | - | 3 | 4 | 168 | 268 | 443 | 58 | 4 | 54 |
| | CT | - | 9 | 6 | 268 | 537 | 820 | 94 | 9 | 85 |
| | EN | - | - | 1 | 45 | 282 | 328 | 15 | 1 | 14 |
| | ME | - | 1 | 8 | 331 | 647 | 987 | 113 | 8 | 105 |
| | PA | - | 35 | 38 | 957 | 4.937 | 5.967 | 343 | 38 | 305 |
| | RG | - | 2 | 2 | 92 | 320 | 416 | 32 | 2 | 30 |
| | SR | - | 1 | 4 | 207 | 176 | 388 | 71 | 4 | 67 |
| | TP | - | - | - | 118 | 307 | 425 | 39 | - | 39 |
| | Totale | - | 51 | 63 | 2.383 | 8.059 | 10.556 | 832 | 63 | 769 |

Fig. 3.26: Soggetti destinatari percettori di trattamenti previdenziali in deroga

Chiaramente, nelle previsioni del programmatore si faceva riferimento ad un numero di sportelli predeterminato e ad un volume programmato per sportello pari a 900 soggetti per anno di

attività. Essendo n. 147 gli sportelli multifunzionali attivati con fondi a valere dell'Avviso n. 1/2010 e n. 105 con fondi a valere dell'Avviso n. 2/2010, ci troviamo nella seguente situazione potenziale:

| Gruppo operazioni | N. Sportelli | Utenti potenziali x sportello | Utenti programmati |
|-------------------|--------------|-------------------------------|--------------------|
| GO_35 | 147 | 900 | 132.300 |
| GO_19 | 105 | 900 | 94.500 |

Il valore sopra riportato per l'anno 2011 pari a 147.478 è superiore al corrispondente volume programmato pari a 132.300 individui. Si potrebbe concludere che l'obiettivo in termini di volume è raggiunto, quindi il risultato in termini di outcome è conseguito.

In linea teorica, trattare un soggetto con servizi formativi (orientamento, counseling, bilancio delle competenze, bilancio di prossimità, etc.) significa, in effetti, accrescerne le chance di entrare nel mondo del lavoro o di permanervi qualora già inserito. Quindi, le condizioni di occupabilità del soggetto sono variate, potenzialmente accresciute.

Se da un punto di vista teorico, questo ragionamento sembra convincere il programmatore circa la bontà delle proprie decisioni prese in merito alla scelta di finanziare l'attività degli sportelli multifunzionali con fondi a valere sul PO FSE Regione Siciliana 2007-2013, i dati analizzati empiricamente sembra facciano emergere anche altri aspetti che è opportuno considerare.

Il rischio insito nel tentativo di mettere in relazione dati statistici con dati provenienti da report amministrativi è di tutta evidenza. Tuttavia, essendo quest'analisi orientata a cogliere un andamento, ovvero il segno positivo o negativo di una relazione causale, più che una stima più o meno precisa di un dato puntuale, si correrà comunque il rischio di far inorridire qualche lettore particolarmente attento a questi aspetti, pur di pervenire ad un risultato concettuale condivisibile.

In riferimento all'incremento del tasso di disoccupazione che si registra tra il 2010, 2011 e il 2012, si osserva quanto segue.

Immaginiamo di incrociare i dati relativi alle tabelle in fig. 3.22, con i dati riportati nelle tabelle in fig. 3.25. Il risultato è apprezzabile nelle tabelle di fig. 3.27.

Prendiamo in considerazione i valori delle colonne individuate con la lettera A e B, ed immaginiamo di combinare linearmente i due valori secondo la seguente relazione funzionale:

$$\text{Relazione funzionale tra A e B} \\ = A - kB \\ \text{dove } 0 \leq k \leq 1$$

Ipotizziamo per semplicità che $K = 1$. Il che equivale ad affermare che dal valore di A (soggetti disoccupati) sottraiamo interamente il valore della colonna B (soggetti trattati dagli sportelli multifunzionali). Come si evince dalle tabelle tale condizione è stata ipotizzata per i tre anni di osservazione per cui sono disponibili dati relativi ai soggetti trattati (destinatari finali).

L'ipotesi con $K = 1$ è un'ipotesi estrema, davvero poco probabile che possa verificarsi nella realtà. Cerchiamo di dare una spiegazione sociale alla costante K. La domanda è la seguente:

- Che tipo di relazione esiste tra i soggetti trattati ed i soggetti disoccupati?

Nel caso di soggetti percettori di trattamenti previdenziali in deroga (di per se non necessariamente appartenenti al novero dei soggetti disoccupati, eccezion fatta per i soggetti in mobilità in deroga⁴⁰), la normativa di attuazione prevede che questi soggetti, convocati presso gli uffici

⁴⁰ La mobilità in deroga è un'indennità, gestita tramite accordi quadro a livello regionale ed erogata dall'Inps, che garantisce un reddito sostitutivo della retribuzione ai lavoratori licenziati da aziende che non rientrano nella normativa sulla mobilità o che hanno esaurito gli strumenti ordinari. Il trattamento riguarda tutti i lavoratori

periferici del lavoro (Centri per l'impiego), vengano avviati ad un percorso di politica attiva. In Sicilia, come premesso, a partire dal 2000, i servizi di politica attiva sono stati esternalizzati ed affidati agli sportelli multifunzionali di cui alla legge n. 24/1976 (c.d.: servizi formativi). Come accennato, per scelta del soggetto programmatore⁴¹ (la Giunta di governo in questo caso), tali organismi, fino al 2009 finanziati con fondi regionali ordinari, essendo tale attività istituzionalmente prevista come sopra richiamato, sono transitati sul Fondo Sociale Europeo e finanziati con fondi a valere del PO FSE Regione Siciliana 2007-2013.

È opportuno rimarcare a questo punto del ragionamento, la natura finanziaria dell'ente che eroga il servizio di politica attiva. Come abbiamo detto il GO_35 si rivolge a soggetti percettori di trattamenti previdenziali in deroga che come abbiamo visto nella tabella di fig. 3.26, ad esempio, per l'anno 2011 sono pari a 5.450. Tuttavia, il target⁴² annuo cumulato del gruppo di operazioni è, come abbiamo visto, pari a circa 132.300 soggetti. Se andiamo a riprendere il valore effettivo osservato per l'anno 2011 riferito al GO_35 rileviamo un valore pari a 147.478. Se effettivamente di tale valore, 5.450 sono soggetti istituzionalmente tenuti a recarsi presso lo sportello multifunzionale ed essere censiti, i rimanenti 142.028 soggetti si presume che possano essersi recati 'spontaneamente' presso lo sportello multifunzionale.

Quindi di fatto, l'impatto dell'attività svolta dagli sportelli multifunzionali, da un lato, non dà alcuna certezza di risoluzione del problema occupazionale del soggetto che viene trattato, dall'altro genera una variazione in aumento del numero dei disoccupati per il meccanismo perverso descritto nella nota a margine. Ciò che succede nella realtà è che questi soggetti che svolgono un ruolo delicato ed importante per il mercato del lavoro, essendo ben radicati sul territorio per storia e capacità tecnico/organizzative⁴³ finiscono per riuscire ad intercettare molti soggetti che spontaneamente non si presenterebbero mai al Centro per l'impiego territorialmente competente, poiché magari non ritengono tale attività utile ai fini dell'inserimento nel mondo del lavoro.

In sintesi, se da un punto di vista sociale la valenza insita nell'attività degli sportelli multifunzionali è di indiscusso valore, poiché consente di far emergere sacche di disoccupazione altrimenti difficilmente intercettabili, in termini squisitamente macro tale attività porta di fatto ad un aumento del volume dei soggetti disoccupati a fronte del quale, stando ai dati ufficiali, non si registra alcun aumento osservabile dei soggetti occupati neanche nel medio periodo.

Riguardo al gruppo di operazioni GO_19, seppur di notevole interesse sociale per numero di utenti raggiunti e percentuale di spesa allocata, essendo il ragionamento sviluppato per il GO_35 in parte estensibile allo stesso si è ritenuto opportuno non replicare l'analisi per evitare di appesantire il mal capitato lettore.

(inclusi gli apprendisti e i lavoratori somministrati cd. ex interinali). Fonte <http://www.orientamentoveneto.it/mobilita-in-deroga>

⁴¹ Con delibera n. 318 del 12 agosto 2009 già nel DPEF 2010-2013 della Regione Siciliana è stato previsto il passaggio dai fondi ordinari ai fondi strutturali come fonte di finanziamento per le attività in questione.

⁴² L'avviso n. 1/2010 così come l'avviso n. 2/2010 prevedono dei meccanismi premianti/sanzionatori per il raggiungimento/mancato raggiungimento del target di soggetti trattati, tra cui la revoca integrale del finanziamento e la riassegnazione dello sportello ai soggetti maggiormente performanti ovvero con i maggiori volumi di soggetti trattati.

⁴³ È opportuno sottolineare che ai 65 centri per l'impiego distribuiti su tutto il territorio regionale si aggiungono i 252 sportelli multifunzionali che, come facilmente si intuisce, aumentano sensibilmente la capacità del sistema di captare potenziali soggetti da trattare. A ciò si aggiunga l'effetto del meccanismo premiante/sanzionatorio illustrato prima che ne amplifica ulteriormente il potere.

| 2010 | Disoccupati 2010 | Soggetti trattati da SMF 2010 | Incidenza % | Relazione lineare tra A e B | Occupati | Forze lavoro | Tasso di disoccupazione | |
|---------------|---------------------|-------------------------------------|----------------|-----------------------------------|------------------|------------------|----------------------------|---------------|
| Provincia | A | B | B/A | (A-B) | | | Netto | Rilevato |
| AG | 28.822 | 4.585 | 15,91% | 24.237 | 121.166 | 145.403 | 16,67% | 19,22% |
| CL | 14.172 | 5.709 | 40,28% | 8.463 | 71.581 | 80.044 | 10,57% | 16,53% |
| CT | 41.404 | 18.422 | 44,49% | 22.982 | 303.114 | 326.096 | 7,05% | 12,02% |
| EN | 10.076 | 5.535 | 54,93% | 4.541 | 50.278 | 54.819 | 8,28% | 16,69% |
| ME | 30.731 | 10.769 | 35,04% | 19.962 | 196.465 | 216.427 | 9,22% | 13,53% |
| PA | 79.381 | 23.479 | 29,58% | 55.902 | 345.205 | 401.107 | 13,94% | 18,70% |
| RG | 10.543 | 4.621 | 43,83% | 5.922 | 105.765 | 111.687 | 5,30% | 9,06% |
| SR | 14.501 | 5.992 | 41,32% | 8.509 | 123.383 | 131.892 | 6,45% | 10,52% |
| TP | 18.464 | 17.082 | 92,52% | 1.382 | 123.153 | 124.535 | 1,11% | 13,04% |
| Totale | 248.094 | 96.194 | 38,77% | 151.900 | 1.440.110 | 1.592.010 | 9,54% | 14,70% |

Fonte: Elaborazione su dati Istat RCFL 2013 - Caronte FSE Regione Siciliana

| 2011 | Disoccupati 2011 | Soggetti trattati da SMF 2011 | Incidenza % | Relazione lineare tra A e B | Occupati | Forze lavoro | Tasso di disoccupazione | |
|---------------|---------------------|-------------------------------------|----------------|-----------------------------------|------------------|------------------|----------------------------|---------------|
| Provincia | A | B | B/A | (A-B) | | | Netto | Rilevato |
| AG | 27.263 | 9.905 | 36,33% | 17.358 | 126.636 | 143.994 | 12,05% | 17,71% |
| CL | 14.839 | 7.695 | 51,86% | 7.144 | 72.076 | 79.220 | 9,02% | 17,07% |
| CT | 43.191 | 28.831 | 66,75% | 14.360 | 302.660 | 317.020 | 4,53% | 12,49% |
| EN | 7.756 | 7.767 | 100,14% | 11 | 47.576 | 47.565 | -0,02% | 14,02% |
| ME | 27.938 | 12.578 | 45,02% | 15.360 | 195.930 | 211.290 | 7,27% | 12,48% |
| PA | 64.431 | 38.034 | 59,03% | 26.397 | 338.797 | 365.194 | 7,23% | 15,98% |
| RG | 15.231 | 7.256 | 47,64% | 7.975 | 106.406 | 114.381 | 6,97% | 12,52% |
| SR | 22.064 | 9.511 | 43,11% | 12.553 | 120.556 | 133.109 | 9,43% | 15,47% |
| TP | 17.991 | 25.901 | 143,97% | 7.910 | 122.182 | 114.272 | -6,92% | 12,83% |
| Totale | 240.704 | 147.478 | 61,27% | 93.226 | 1.432.819 | 1.526.045 | 6,11% | 14,38% |

Fonte: Elaborazione su dati Istat RCFL 2013 - Caronte FSE Regione Siciliana

| 2012 | Disoccupati 2012 | Soggetti trattati da SMF 2012 | Incidenza % | Relazione lineare tra A e B | Occupati | Forze lavoro | Tasso di disoccupazione | |
|---------------|---------------------|-------------------------------------|----------------|-----------------------------------|------------------|------------------|----------------------------|---------------|
| Provincia | A | B | B/A | (A-B) | | | Netto | Rilevato |
| AG | 31.353 | 10.694 | 34,11% | 20.659 | 123.816 | 144.475 | 14,30% | 20,21% |
| CL | 19.047 | 14.005 | 73,53% | 5.042 | 68.043 | 73.085 | 6,90% | 21,87% |
| CT | 58.253 | 36.152 | 62,06% | 22.101 | 298.225 | 320.326 | 6,90% | 16,34% |
| EN | 12.607 | 12.910 | 102,40% | 303 | 45.364 | 45.061 | -0,67% | 21,75% |
| ME | 38.689 | 22.065 | 57,03% | 16.624 | 193.733 | 210.357 | 7,90% | 16,65% |
| PA | 80.603 | 50.694 | 62,89% | 29.909 | 334.175 | 364.084 | 8,21% | 19,43% |
| RG | 24.678 | 10.033 | 40,66% | 14.645 | 102.756 | 117.401 | 12,47% | 19,37% |
| SR | 27.116 | 11.711 | 43,19% | 15.405 | 106.553 | 121.958 | 12,63% | 20,29% |
| TP | 26.825 | 39.764 | 148,23% | 12.939 | 121.560 | 108.621 | -11,91% | 18,08% |
| Totale | 319.171 | 208.028 | 65,18% | 111.143 | 1.394.225 | 1.505.368 | 7,38% | 18,63% |

Fonte: Elaborazione su dati Istat RCFL 2013 - Caronte FSE Regione Siciliana

Fig. 3.27: Soggetti destinatari Sportelli Multifunzionali – Analisi Outcome

3.7.2 VALUTARE L'IMPATTO DELL'ATTIVITÀ DI FORMAZIONE PROFESSIONALE SUL MERCATO DEL LAVORO REGIONALE

Seppur con molteplici sfaccettature, le misure di politica attiva del lavoro erogate attraverso la formazione professionale in Sicilia finiscono per vedere allocate la quasi totalità delle risorse disponibili in favore della formazione professionale di tipo tradizionale, disciplinata a livello nazionale dalla Legge n. 845/1978 ed in Sicilia dalla legge regionale n. 24/1976. Uno dei rari casi in cui le prerogative dello statuto hanno prevalso sulle logiche politiche, portando l'Assemblea Regionale Siciliana a legiferare in anticipo rispetto al legislatore nazionale che dalla norma regionale siciliana ha addirittura preso spunto. Una delle rare tracce di orgoglio istituzionale siciliano.

In questa sede, come premesso nel corso dei paragrafi precedenti, si farà riferimento all'attività di formazione professionale finanziata con fondi a valere del PO FSE Regione Siciliana 2007-2013 ed, in particolare, secondo quanto disciplinato dall'Avviso Pubblico nr. 20/2011 – **'Percorsi formativi per il rafforzamento dell'occupabilità e dell'adattabilità della forza lavoro siciliana'**.

Ecco una sintesi degli obiettivi dell'avviso pubblico⁴⁴:

- a. *innalzare i tassi di partecipazione al mercato del lavoro delle donne, dei giovani, dei lavoratori in stato di disoccupazione, delle persone prive di saperi e professionalità a rischio di marginalizzazione lavorativa e sociale;*
- b. *contrastare e prevenire la disoccupazione di lunga durata, con particolare riferimento ai lavoratori espulsi dai processi produttivi e a quelli delle fasce a più alto rischio di esclusione;*
- c. *rendere effettivo il diritto di ogni individuo in età lavorativa ad aggiornare le proprie competenze ed abilità professionali lungo tutto l'arco della vita, al fine di scongiurare rischi di obsolescenza professionale e di esclusione dal mondo produttivo.*

Anche in questo caso come nel caso dei GO_35 e GO_19 la valenza sociale degli obiettivi che si prefigge di raggiungere l'avviso attraverso gli interventi dallo stesso finanziati è di indiscusso valore.

Tuttavia, le perplessità emerse nel corso del paragrafo 3.8.1, circa gli effetti in termini di outcome del GO_35, spingono ad allargare il campo di osservazione per valutare se vi siano altri effetti controintuitivi nel caso di altre tipologie di attività.

Alcuni fattori di rilievo indicano di selezionare il GO_26 quale campo di analisi su cui estendere l'indagine:

1. la quota relativa di spesa associata pari al 23,78%⁴⁵, indice di una forte attenzione politica e sociale;
2. le performance in termini di I.E.I. ed I.E.E., che collocano il gruppo di operazioni in posizione di eccellenza in termini di relazione tra efficienza interna ed esterna;
3. la disponibilità di dati ed informazioni circa la dinamiche attuative fisiche, amministrative e finanziarie⁴⁶.

Ripetiamo l'analisi svolta nel caso GO_35, sperando il tentativo di incrociare logicamente i dati ISTAT sulla rilevazione continua delle forze lavoro, di origine statistica, con i dati amministrativi di attuazione relativi agli allievi avviati ai corsi di formazione finanziati con l'Avviso 20/2011. Al riguardo osserviamo i dati esposti nella tabella di fig. 3.28.

⁴⁴ Rif. alla pagina web <http://www.sicilia-fse.it/DesktopDefault.aspx?tabid=4&mid=44&NewsID=126&st=1>

⁴⁵ La quota si riferisce al finanziamento di una sola annualità di formazione, precipuamente per l'annualità 2011-2012.

⁴⁶ La disponibilità di dati e informazioni di dettaglio è dovuta al fatto che essendo il GO di notevole entità finanziaria l'Autorità di Gestione ha deciso di destinare un nuovo sistema informativo interamente dedicato allo stesso chiamato 'FAROS' che costituisce un'evoluzione del Sistema Informativo 'Caronte FSE' di cui però è parte integrante, essendo Caronte FSE il veicolo istituzionalmente prescelto per la certificazione della spesa.

Nella sezione della tabella relativa ai soggetti disoccupati, la colonna 'a' riporta la variazione su base provinciale dei soggetti disoccupati intervenuta tra il 2011 e il 2012. A livello regionale assistiamo ad un incremento dei soggetti disoccupati pari a 78.467 individui che hanno esperito almeno un'azione di ricerca attiva di lavoro.

È bene precisare che una volta intercettati attraverso i vari canali di comunicazione, gli allievi sono tenuti a presentare la dichiarazione di immediata disponibilità all'impiego. Tale adempimento li colloca da un punto di vista amministrativo nello status di 'disoccupato'. Uno dei canali di indirizzo dei potenziali allievi è costituito dagli sportelli multifunzionali che erogano, su mandato dell'amministrazione regionale, il servizio di orientamento. Il fattore critico è che in moltissimi casi, gli enti gestori di sportelli multifunzionali sono anche soggetti attuatori di corsi di formazione professionale.

Sempre con riferimento alla fig. 3.28, riprendendo il nostro ragionamento, in colonna 'b'

| Provincia | Soggetti disoccupati | | | | Soggetti trattati |
|---------------|----------------------|----------------|-----------------|---------------|-------------------|
| | | | | | Avviso n. |
| | | | | | 20/2011 |
| | 2011 | 2012 | Diff. 2012-2011 | b/a | b |
| AG | 27.263 | 31.353 | 4.090 | 90,93% | 3.719 |
| CL | 14.839 | 19.047 | 4.208 | 39,57% | 1.665 |
| CT | 43.191 | 58.253 | 15.062 | 31,54% | 4.751 |
| EN | 7.756 | 12.607 | 4.851 | 39,23% | 1.903 |
| ME | 27.938 | 38.689 | 10.751 | 56,71% | 6.097 |
| PA | 64.431 | 80.603 | 16.172 | 69,55% | 11.248 |
| RG | 15.231 | 24.678 | 9.447 | 13,40% | 1.266 |
| SR | 22.064 | 27.116 | 5.052 | 35,13% | 1.775 |
| TP | 17.991 | 26.825 | 8.834 | 46,56% | 4.113 |
| Totale | 240.704 | 319.171 | 78.467 | 46,56% | 36.537 |

Fonte: Elaborazione su dati Istat RCFL 2013 - Dati Amministrativi Sistema Informativo CARONTE FSE

Fig. 3.28: Soggetti destinatari di interventi di formazione – Analisi Outcome

riportiamo il numero degli allievi avviati a percorsi formativi nell'ambito dell'avviso n. 20/2011, suddivisi per provincia di svolgimento del corso.

La colonna intermedia 'b/a' riporta l'incidenza del numero degli allievi su base provinciale rapportata alla variazione che è intervenuta nello stock di soggetti disoccupati tra il 2011 e il 2012. Con un'incidenza media degli allievi sul stock di disoccupati a livello regionale pari al 46,56%.

In realtà, il dato medio regionale relativo all'incidenza non ci dice nulla in merito a potenziali relazioni tra le due serie di valori. Tuttavia se disaggregiamo il dato a livello provinciale, come esposto in colonna 'b/a' della fig. 3.28 e rappresentiamo graficamente tale disaggregazione, otteniamo quanto tracciato nel grafico di fig. 3.29. L'area tracciata in blu rappresenta il volume dei soggetti

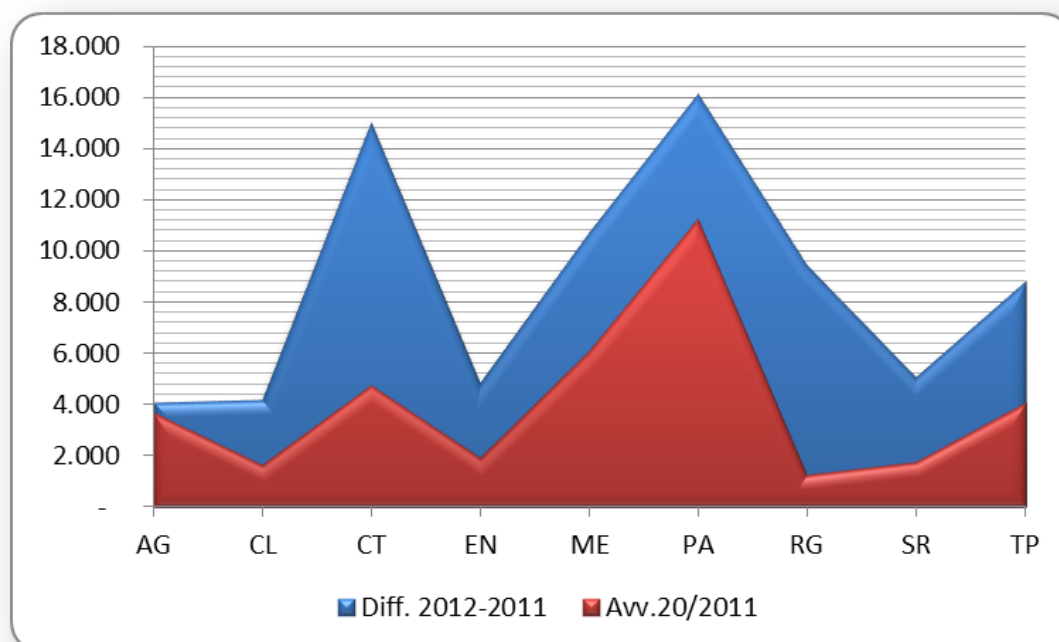


Fig. 3.29: Soggetti destinatari Avviso Pubblico n. 20/2011 - Incidenza 'b/a'

disoccupati su base provinciale, mentre l'area tracciata in rosso rappresenta il numero di allievi per provincia.

L'analisi grafica ci aiuta a comprendere come vi sia una sorta di correlazione tra l'andamento della disoccupazione ed il numero di soggetti avviati a formazione professionale, nel senso che maggiore è il numero di soggetti avviati, maggiore è il tasso di disoccupazione rilevato.

In tabella a fianco sono riportati alcune informazioni di tipo statistico sulle tre serie di dati.

| Stat. | Diff. 2012-2011 (a) | b/a | Allievi avviati (b) |
|------------------------------|------------------------|---------|------------------------|
| Media | 8.718,56 | 46,96% | 4.059,67 |
| Errore standard | 1.539,47 | 7,60% | 1.052,97 |
| Mediana | 8.834,00 | 39,57% | 3.719,00 |
| Moda | #N/D | #N/D | #N/D |
| Deviazione standard | 4.618,42 | 22,80% | 3.158,91 |
| Varianza campionaria | 21.329.770,53 | 5,20% | 9.978.702,25 |
| Curtosi | - 1,04 | 74,40% | 3,04 |
| Asimmetria | 0,62 | 72,59% | 1,65 |
| Intervallo | 12.082,00 | 77,53% | 9.982,00 |
| Minimo | 4.090,00 | 13,40% | 1.266,00 |
| Massimo | 16.172,00 | 90,93% | 11.248,00 |
| Somma | 78.467,00 | 422,63% | 36.537,00 |
| Conteggio | 9,00 | 9,00 | 9,00 |
| Livello di confidenza(95,0%) | 3.550,03 | 17,52% | 2.428,15 |

Anche in questo caso sembra esserci una relazione funzionale tra le due serie di dati. Pur essendo in presenza di un'elevata variabilità.

Il metodo di indagine di tipo grafico applicato al GO_26 è stato replicato sul GO_35, ottenendo i risultati apprezzabili dalla lettura dei grafici in fig. 3.30.

Anche in questo caso ci troviamo di fronte a pattern simili a quelli apprezzati nel caso del GO_26. Ciò fornisce indizi, ma non ancora prove, circa l'esistenza di una determinata relazione funzionale tra gli investimenti in politiche attive del lavoro, segnatamente orientamento e formazione professionale e la crescita del tasso di disoccupazione nel breve e medio periodo. Nel rinviare alla sezione dedicata alle conclusioni, per approfondire gli argomenti a commento di quanto emerge dalle analisi seppur

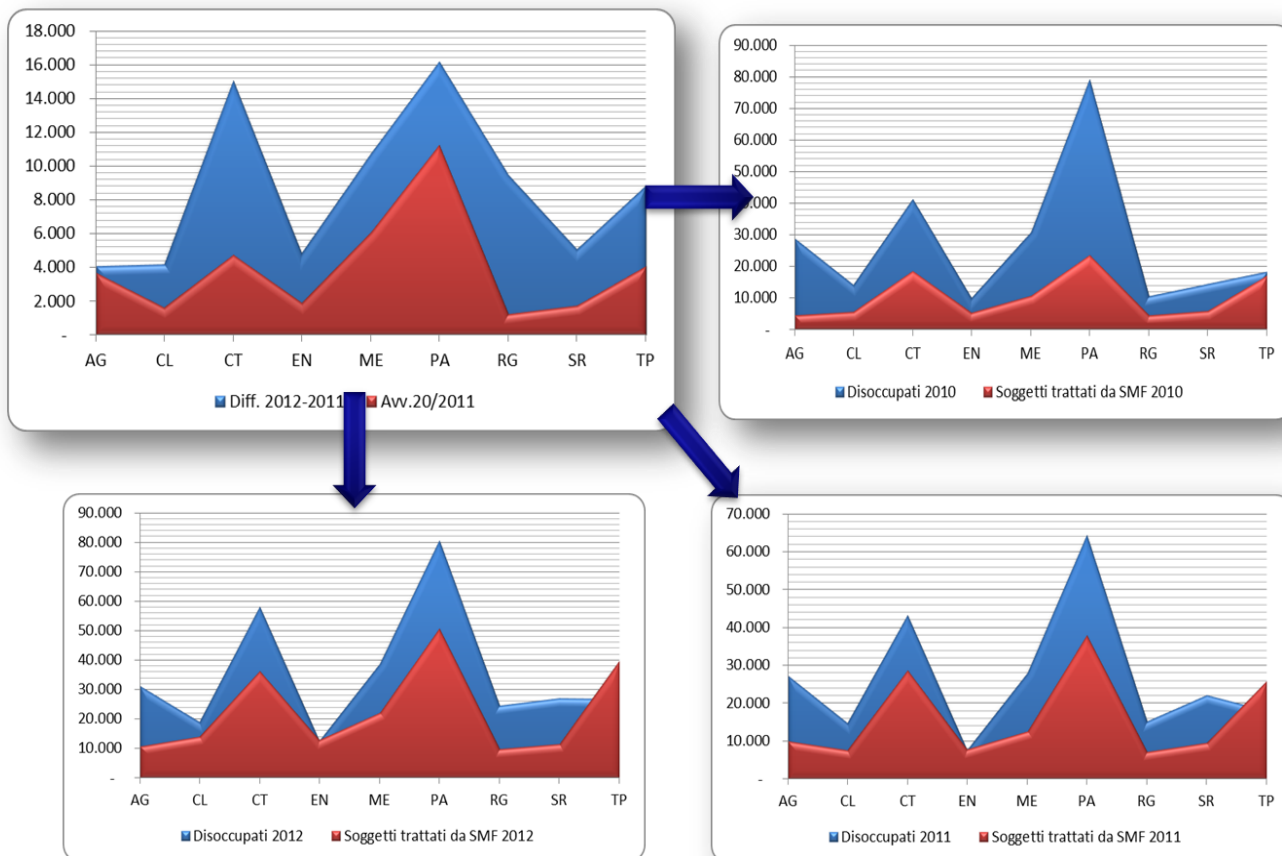


Fig. 3.30: Incidenza 'b/a' su GO_26 e GO_35

elementari sin qui condotte, ci preme osservare che la mera valenza sociale degli interventi se non accompagnati da altre misure più incisive dal punto di vista dell'occupazione concreta e sostenibile, rappresentano un investimento privo di prospettive. Essendo, infatti, finanziati con fondi cosiddetti 'strutturali, che dovrebbero rispettare il principio di addizionalità della spesa, tali interventi dovrebbero preconstituire condizioni atte a durare nel tempo e non limitarsi a sostenere attività che in passato erano già finanziate con fondi regionali.

Concludiamo il ragionamento sull'esistenza di una relazione funzionale tra politiche attive del lavoro e crescita del tasso di disoccupazione con i dati e le informazioni rappresentati in fig. 3.31, con dati relativi al 2011, dove mettiamo in relazione la popolazione residente con la copertura territoriale degli sportelli multifunzionali di cui al GO_35.

In sintesi, a fronte di un dato medio di popolazione servita in età 20-69 anni per sportello multifunzionale pari a 21.457 persone per SMF, ai dati più distanti dalla media cioè Agrigento con 31.752 persone per SMF e Trapani con 10.657 persone per SMF corrispondono rispettivamente le maggiori e minori distanze tra volume dei disoccupati e soggetti trattati dagli sportelli multifunzionali. Alla luce di quanto osservato si rilegga, in proposito, il grafico con area azzurra che indica i soggetti disoccupati e con area rossa che indica i soggetti trattati dagli sportelli multifunzionali: maggiore è la copertura territoriale degli sportelli multifunzionali, maggiore è l'incidenza dei soggetti trattati sul totale dei soggetti disoccupati.

Anche in questo caso la semplice analisi dei dati grezzi ci induce a pensare che una relazione funzionale di fatto esista.

Purtroppo non è stato possibile estendere l'analisi al 2010 per scarsa significatività dell'attività degli sportelli essendo l'attività iniziata a ottobre 2010. Per il 2012, non sono ancora disponibili dati ufficiali sulla popolazione residente ma atteso che il dato relativo agli sportelli mostra una crescita nell'utenza il fenomeno sarebbe ancora più accentuato se raffrontato alla medesima popolazione residente all'anno 2011.

3.8 VALUTAZIONE DI OUTCOME E PERFORMANCE BUDGETING

Finora, abbiamo concentrato la nostra attenzione sulla valutazione degli effetti di gruppi di operazioni selezionati in funzione delle loro performance, queste valutate in funzione di alcuni fattori quali:

1. la quota relativa di spesa associata sul totale del budget, indice di una forte attenzione politica e sociale;
2. le performance in termini di I.E.I. ed I.E.E., che collocano ciascun gruppo di operazioni in posizione di maggiore o minore eccellenza in termini di relazione tra efficienza interna ed esterna.

Tuttavia, dagli esiti della valutazione sin qui condotta, emerge che i gruppi di operazioni selezionati seppur performanti in termini di implementazione, quando, invece, l'analisi si spinge sul terreno dell'*outcome*, ovvero della valutazione dei reali e perduranti benefici per i soggetti destinatari, al di là della valenza sociale dell'attività svolta, non si è in grado di apprezzare concreti effetti nel contrasto alla disoccupazione. Prova ne è il fatto che mentre in termini di disoccupazione si notano, anche graficamente, segni di discontinuità probabilmente per effetto degli interventi cofinanziati dal FSE, in termini di occupazione la curva verte verso il basso in maniera stabile e continua. Si richiamano in proposito i grafici illustrati nella fig. 3.5.

3.8.1 ANALISI DI OUTCOME CON EFFETTIVI IMPATTI OCCUPAZIONALI E INDIVIDUAZIONE DEL MOLTIPLICATORE DI OUTCOME

Prendiamo in considerazione due gruppi di operazioni non incluse nella valutazione dell'implementazione poiché il valore di spesa allocato alle stesse è inferiore al 5%:

1. GO_30 – Avviso n. 1/2011 - Aiuti all'occupazione Avviso per la presentazione delle richieste per la concessione del contributo di cui al Capo II della L.r. 11/2010 e al Titolo VI della L.r. 9/2009;

Beneficiari: Imprese individuali, societarie (di capitali e di persone) e cooperative nonché consorzi di imprese delle stesse; Lavoratori autonomi compresi gli iscritti ad albi, ordini e collegi professionali; organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus; associazioni, con o senza personalità giuridica) di cui al libro I del CC e Fondazioni

2. GO_34 – Avviso n. 1/2012 - Credito d'imposta per l'assunzione di lavoratori svantaggiati e molto svantaggiati

Beneficiari: Imprese con sede legale e/o operativa nel territorio siciliano che hanno assunto o assumeranno nel periodo 14/05/2011 e 13/05/2013 soggetti svantaggiati come identificati dall'avviso.

In riferimento a questi due gruppi di operazioni abbiamo un dato certo: ogni euro impegnato e speso in di soggetti beneficiari dei due gruppi di operazioni corrisponde a vera occupazione.

Nel caso del GO_30, per ogni unità di lavoro assunta a tempo indeterminato si ha diritto ad un beneficio pari a 333,00 euro al mese se di sesso maschile ed a 416,00 euro se di sesso femminile. L'orizzonte temporale di copertura del beneficio varia da 12 a 24 mesi a seconda che il soggetto sia classificato come svantaggiato, molto svantaggiato o disabile ai sensi del Reg. (CE) n. 800/2008.

Nel caso del GO_34, viene riconosciuto per la medesima platea di soggetti destinatari finali (lavoratore svantaggiato, molto svantaggiato o disabile ai sensi del Reg. (CE) n. 800/2008) un contributo pari al 50% degli oneri salariali da liquidare direttamente in compensazione delle imposte e dei contributi a qualsiasi titolo dovuti dal datore di lavoro mediante il modello F24.

Gli effetti di tali tipologie di interventi sono di immediata comprensione.

In fig. 3.32, sono riportate dati ed informazioni di dettaglio riferiti alla dinamica di attuazione del GO_30 (Avviso n. 1/2011) e del GO_34 (Avviso n. 1/2012).

Dall'elaborazione dei dati disponibili sono stati individuati due valori, uno per ciascun GO, corrispondenti al costo medio del contributo per ciascuna Unità di Lavoro Aggiuntiva (ULA):

- GO_30 pari a euro 8.938,59 x ULA;
- GO_34 pari a euro 12.965,72 X ULA.

Tali unità di misura costituiscono il nostro potenziale moltiplicatore di outcome.

| Avviso n. 1/2011 | Impegni di spesa | svantaggiati | molto svantaggiati | Disabili | Istanza Ammesse |
|---------------------------------------|------------------|--------------|--------------------|------------|-----------------|
| 345 del 19/05/2011 | € 5.536.969,11 | 185 | 380 | 8 | 206 |
| 690 del 30/06/2011 | € 728.497,04 | 24 | 45 | 1 | 38 |
| 727 del 29/07/2011 | € 6.911.351,13 | 276 | 504 | 10 | 310 |
| 754 del 15/09/2011 | € 552.585,98 | - | 72 | 2 | 2 |
| 836 del 30/10/2011 | € 4.505.249,32 | 209 | 314 | 10 | 137 |
| | 18.234.652,58 | 694 | 1.315 | 31 | 693 |
| TOTALE IMPEGNATO | € 18.234.652,58 | | | | |
| Progetti Ammessi | 782 | | | | |
| TOTALE DESTINATARI | 2.040 | | | | |
| Media costo contributo per ULA | | | | € 8.938,56 | |

| Avviso n. 1/2012 | Impegni di spesa | svantaggiati | molto svantaggiati |
|---------------------------------------|------------------|--------------|--------------------|
| DDG 1152 del 29032 | € 44.394.609,28 | 942 | 2.482 |
| TOTALE IMPEGNATO | € 44.394.609,28 | | |
| Progetti Ammessi | 1.184 | | |
| TOTALE DESTINATARI | 3.424 | | |
| Media costo contributo per ULA | | | 12.965,72 |

Fig. 3.32: Moltiplicatore di outcome

3.8.2 SIMULAZIONE

Nel formulare le ipotesi alla base del modello di simulazione è stato preso in considerazione uno dei due valori, quello associato al GO_34, per alcuni fattori:

- a. Tra i due valori è il più elevato per cui consente di effettuare delle stime caratterizzate da un maggior indice di prudenza;
- b. Il GO_34 è di più semplice ed immediata attuazione non comportando alcun onere di gestione in termini di erogazione del beneficio essendo lo stesso autoliquidato, una volta riconosciuto dall'amministrazione, dallo stesso datore di lavoro (beneficiario);
- c. Il GO_34 è ancora in attuazione.

In fig. 3.33, riportiamo i parametri di simulazione. Si vuole simulare l'impatto di un'allocazione totale del budget del PO FSE Regione Siciliana (*extreme conditions*) ad un intervento con il moltiplicatore che abbiamo individuato in GO_34: Media costo per ULA pari a € 12.965,72, apprezzandone gli effetti in termini di maggior occupazione e minore disoccupazione, immaginando,



Fig. 3.33: Parametri di simulazione

per ipotesi, un coefficiente di assorbimento delle risorse esponenzialmente crescente per anno di attuazione.

Gli esiti della simulazione sono rappresentati nella tabella e nel grafico di fig. 3.34.

| OCCUPATI | | | | | | | | | | |
|-----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Sicilia | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Maschi | 982.248 | 994.415 | 1.003.778 | 997.114 | 983.943 | 967.559 | 949.688 | 941.182 | 903.631 | 875.663 |
| Femmine | 456.687 | 476.428 | 498.940 | 491.371 | 496.217 | 496.899 | 490.420 | 491.637 | 490.593 | 462.578 |
| Totale effettivo | 1.438.935 | 1.470.843 | 1.502.718 | 1.488.485 | 1.480.160 | 1.464.458 | 1.440.108 | 1.432.819 | 1.394.224 | 1.338.241 |
| Simulato (2 anni) | 1.438.935 | 1.470.843 | 1.502.718 | 1.488.485 | 1.480.160 | 1.464.458 | 1.452.806 | 1.464.565 | 1.448.192 | 1.433.479 |
| Delta Eff. - Sim. 2 Anni | - | - | - | - | - | - | 12.698 | 31.746 | 53.968 | 95.238 |
| Simulato (Temp. Ind.to) | 1.438.935 | 1.470.843 | 1.502.718 | 1.488.485 | 1.480.160 | 1.464.458 | 1.452.806 | 1.464.565 | 1.460.890 | 1.465.225 |
| Delta Eff. - Sim. TI | - | - | - | - | - | - | 12.698 | 31.746 | 66.666 | 126.984 |
| DISOCCUPATI | | | | | | | | | | |
| Sicilia | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Maschi | 157.904 | 153.597 | 126.416 | 118.469 | 133.218 | 137.451 | 145.717 | 138.422 | 191.807 | 224.470 |
| Femmine | 141.871 | 131.224 | 108.137 | 103.078 | 103.557 | 98.623 | 102.377 | 102.282 | 127.365 | 143.254 |
| Totale | 299.775 | 284.821 | 234.553 | 221.547 | 236.775 | 236.074 | 248.094 | 240.704 | 319.172 | 367.724 |
| Simulato (2 anni) | 299.775 | 284.821 | 234.553 | 221.547 | 236.775 | 236.074 | 235.396 | 208.958 | 265.204 | 272.486 |
| Delta Eff. - Sim. 2 Anni | - | - | - | - | - | - | 12.698 | 31.746 | 53.968 | 95.238 |
| Simulato (Temp. Ind.to) | 299.775 | 284.821 | 234.553 | 221.547 | 236.775 | 236.074 | 235.396 | 208.958 | 252.506 | 240.740 |
| Delta Eff. - Sim. TI | - | - | - | - | - | - | 12.698 | 31.746 | 66.666 | 126.984 |
| FL - Totale | 1.738.710 | 1.755.664 | 1.737.271 | 1.710.032 | 1.716.935 | 1.700.532 | 1.688.202 | 1.673.523 | 1.713.396 | 1.705.965 |
| FL - Sim. 2 anni | 1.738.710 | 1.755.664 | 1.737.271 | 1.710.032 | 1.716.935 | 1.700.532 | 1.688.202 | 1.673.523 | 1.713.396 | 1.705.965 |
| FL - Sim. TI | 1.738.710 | 1.755.664 | 1.737.271 | 1.710.032 | 1.716.935 | 1.700.532 | 1.688.202 | 1.673.523 | 1.713.396 | 1.705.965 |
| Tasso Disocc. - Totale | 17,24% | 16,22% | 13,50% | 12,96% | 13,79% | 13,88% | 14,70% | 14,38% | 18,63% | 21,56% |
| Tasso Disocc. - Sim. 2 anni | 17,24% | 16,22% | 13,50% | 12,96% | 13,79% | 13,88% | 13,94% | 12,49% | 15,48% | 15,97% |
| Delta Eff. - Sim. 2 Anni | - | - | - | - | - | - | 0,75% | 1,90% | 3,15% | 5,58% |
| Tasso Disocc. - Sim. TI | 17,24% | 16,22% | 13,50% | 12,96% | 13,79% | 13,88% | 13,94% | 12,49% | 14,74% | 14,11% |
| Delta Eff. - Sim. TI | - | - | - | - | - | - | 0,75% | 1,90% | 3,89% | 7,44% |

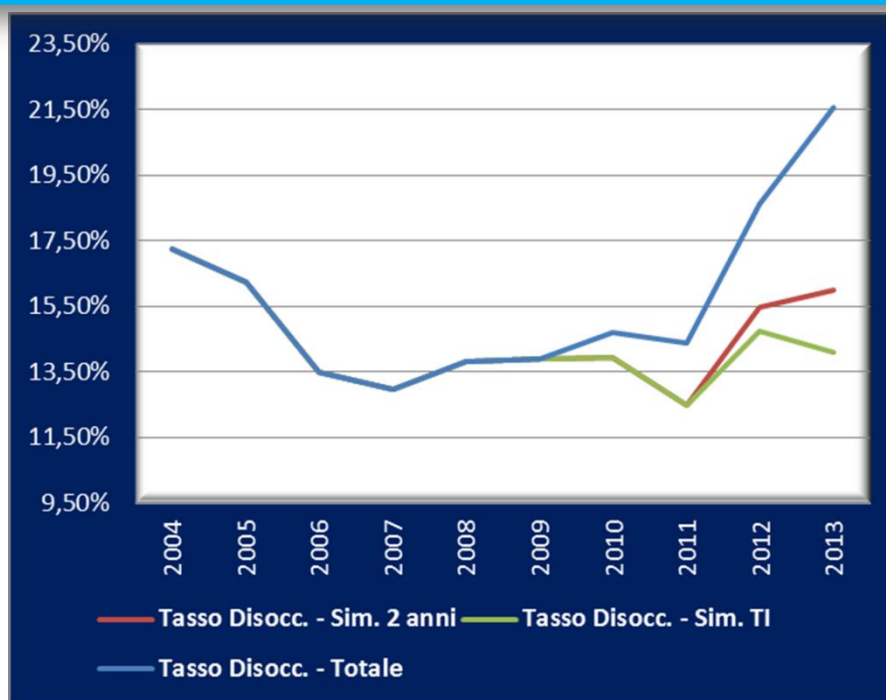


Fig. 3.34: Simulazione

Nella sezione 'Occupati' riportiamo i dati effettivi delle rilevazioni continue sulle forze lavoro condotte dall'ISTAT⁴⁷, riferiti alla popolazione di sesso maschile e femminile, ed alla popolazione totale. La serie storica presa in considerazione va dal dato annuo del 2004 al dato annuo del 2013.

Nella medesima sezione, alle righe con intestazioni in rosso, riportiamo il dato simulato su due ipotesi:

⁴⁷ Fonte: ISTAT – <http://dati.istat.it/>, aggiornamento al II trimestre 2013.

1. il soggetto assunto nell'anno n permane occupato fino all'anno $n+2$ trascorso il quale perde di nuovo lo status di occupato per cause fuori dal controllo del datore di lavoro;
2. il soggetto assunto permane occupato a tempo indeterminato.

Un'altra ipotesi di base è l'allocazione del budget disponibile secondo le percentuali indicate nel grafico di fig. 3.33, e che tale budget venga interamente assorbito dal mercato. Anche in questo caso ci troviamo di fronte ad un'ipotesi estrema che tuttavia consideriamo per semplicità di analisi.

Le cifre in rosso sono gli esiti della simulazione. Mentre in grigio chiaro si riportano i delta tra i valori effettivi ed i valori simulati. Ad esempio, nell'ipotesi 1, nell'anno 2013 avremmo avuto circa 95.238 occupati in più, mentre nel medesimo anno secondo l'ipotesi 2 avremmo avuto 126.984 occupati in più.

Stesso ragionamento abbiamo condotto per le forze lavoro, per i soggetti disoccupati e per il tasso di disoccupazione. Ovviamente i dati e le ipotesi alla base della simulazione sono i medesimi.

Il grafico in fig. 3.34 ci mostra, in termini di dinamica ancorché molto *naive*, gli effetti della simulazione. In azzurro la curva del tasso di disoccupazione effettivo, da cui dipartono:

- in rosso, la dinamica simulata con permanenza media nel mercato del lavoro pari a 2 anni dei soggetti assunti in forza del contributo concesso;
- in verde, la dinamica simulata con un orizzonte temporale di permanenza nel mercato del lavoro più lungo del periodo di osservazione.

Il punto di massima divergenza tra la curva di colore azzurro e la curva di colore verde presenta un delta pari a 7,44 punti percentuali, che si ritiene essere la stima dell'impatto massimo teorico sul mercato del lavoro, stanti le semplificazioni apportate al sistema e le ipotesi formulate a supporto della simulazione.

3.9 CONCLUSIONI

Concludiamo il ragionamento sviluppato in questi capitoli prendendo spunto dall'analisi congiunta di alcuni grafici che abbiamo già avuto modo di apprezzare nelle pagine precedenti e che alla luce delle considerazioni e dei concetti emersi assumono una luce diversa. si vedano i grafici di fig. 3.35.

Come il lettore ricorderà, in apertura di questo capitolo abbiamo definito quali erano gli aspetti ed i fenomeni su cui avremmo focalizzato la nostra attenzione in merito alla valutazione dell'outcome, ovvero del beneficio diretto al destinatario finale.

Chiaramente, ci si concentra sull'outcome, in quanto la restante parte dell'analisi, ovvero la valutazione degli esiti dell'implementazione rappresenta solo un metà obiettivo. Seppur importante, infatti, l'analisi dell'implementazione ci informa ed assume rilievo in maniera riflessa, in quanto una volta analizzate le performance in termini di outcome, è utile chiedersi come si sia arrivati a tale risultato. E ciò prescindendo da ogni eventuale considerazione sulla polarità degli esiti in termini di outcome. Poiché, magari, se tutto è andato bene e gli obiettivi sono stati raggiunti, i decisori potrebbero omettere di porsi alcuni quesiti valutativi, come, ad esempio:

- come tali obiettivi sono stati raggiunti?
- vi sono delle cause esterne che hanno influenzato la dinamica degli indicatori osservati?

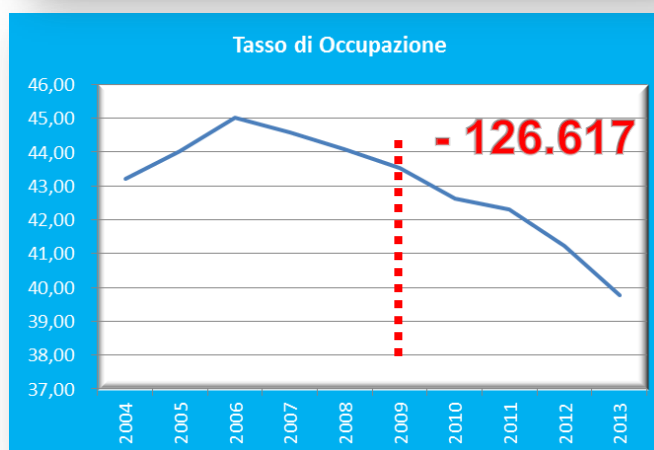
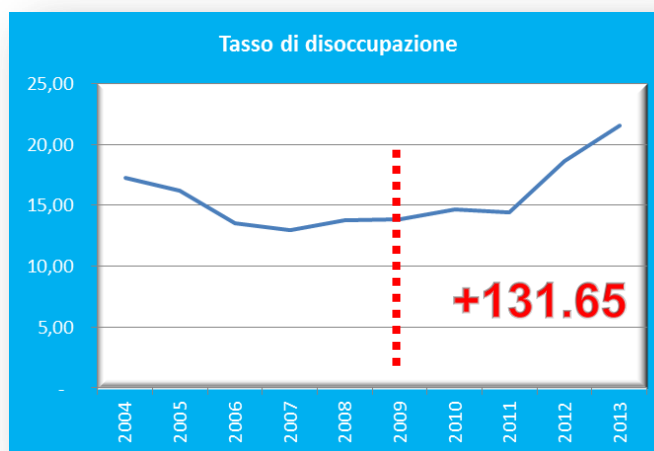
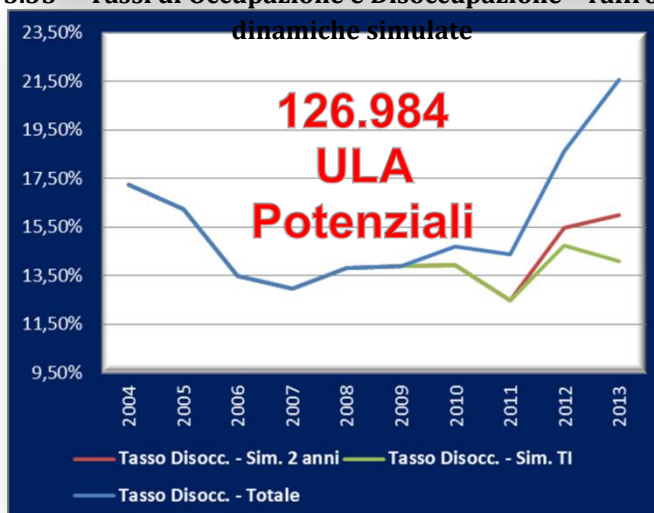


Fig. 3.35 – Tassi di Occupazione e Disoccupazione – raffronto con



- c. i tempi e le dinamiche di attuazione sono stati consoni con le contingenti condizioni del sistema socio economico?
- d. vi sono state problematiche associate all'allocazione del budget, in termini di eccesso o difetto di utilizzazione delle stesse?
- e. le tipologie di figure professionali e di risorse umane impegnate sono state coerenti con gli obiettivi specifici ed operativi, nonché con le azioni poste in essere in attuazione degli stessi?

Quesiti valutativi come quelli menzionati assumono un ruolo di assoluto rilievo non solo in situazione in cui si è assistito o, in caso di valutazione in itinere, si assiste a performance negative come il mancato o errato raggiungimento dei risultati programmati.

Riprendiamo in questa sede, la suddivisione concettuale, già introdotta nelle pagine precedenti, elaborata da Rogers, P.J.⁴⁸, 2008, sulla distinzione delle situazioni in semplici, complicate e complesse.

In caso di fattispecie semplici, la comprensione delle relazioni di causa effetto avviene agevolmente, quindi, non sono necessarie approfondite analisi di tipo qualitativo e quantitativo sui dati e le informazioni disponibili.

Nel caso da noi preso in considerazione, ad esempio, ci si aspetta che al crescere degli investimenti in formazione professionale, nel breve/medio periodo si assista ad un positivo effetto in termini maggiori soggetti occupati e, conseguentemente, un calo del tasso di disoccupazione. Stesso ragionamento è estensibile ai servizi per l'impiego, altro campo di indagine delle pagine precedenti.

Tuttavia, è di tutta evidenza che la fattispecie che abbiamo analizzato presenta elementi di complessità latenti che senza un'adeguata prospettiva di analisi resterebbero non esplicitati e quindi di difficile soluzione. Ciò in quanto, per affrontare una problematica bisogna, intanto, esserne consapevoli dell'esistenza e, dopo averne approfondito la natura, è necessario disegnare delle azioni di contrasto che risolvano o, almeno, attenuino gli effetti generati dalla problematica stessa.

Coscienti che le dinamiche di occupazione e disoccupazione mostrate in fig. 3.35, non siano tutto merito/causa degli investimenti realizzati con fondi strutturali, tuttavia un dato emerge con chiarezza: se ben riformulato il Programma Operativo, attraverso un'accurata valutazione condotta con le adeguate metodologie e nei tempi previsti dai regolamenti e dai documenti ufficiali, avrebbe potuto sensibilmente contribuire al contrasto degli effetti del ciclo economico sfavorevole cui si è assistito nei 5 anni appena trascorsi.

Siamo, altresì, coscienti che le 126.984 unità di lavoro aggiuntive che si è stimato di poter favorire attraverso il globale investimento delle risorse del PO in attività immediatamente generatrici di occupazione, come quelle menzionate nei paragrafi precedenti, rappresenta un mero dato teorico, tra l'altro realizzato in condizioni estreme quanto ai valori di input dei parametri di simulazione. Tuttavia, balza immediatamente all'occhio anche dei meno esperti l'omogeneità dimensionale tra questo dato stimato, ed i dati effettivi:

- 131.650 soggetti disoccupati in più dal 2009 al 2013;
- 126.617 soggetti occupati in meno nel 2013 rispetto al 2009.

⁴⁸ È utile a questo proposito riproporre la suddivisione concettuale elaborata da Rogers, P.J., 2008, sulla distinzione delle situazioni in semplici, complicate e complesse. Non implicando, comunque, alcuna sinonimia tra il concetto di 'semplice' ed il concetto di 'facile'. Laddove, per semplice si intende una situazione di pronta e/o immediata comprensione ancorché caratterizzata magari da elementi di criticità finanziaria, sociale, etc.

Al di là dell'apprezzamento della mera informazione quantitativa, essa appare comunque consistente, in quanto frutto di approccio metodologico innovativo che, come abbiamo rappresentato più volte in queste pagine, mette in relazione l'allocazione del budget e, quindi, l'eventuale riprogrammazione del PO con la valutazione delle performance registrate sia in termini di implementazione (meta-obiettivo), sia in termini di raggiungimento dei destinatari finali e di soddisfazione, parziale o totale, delle relative esigenze.

3.9.1 LIMITI DELL'ANALISI CONDOTTA E SPUNTI PER FUTURA RICERCA

Rappresentiamo, in estrema conclusione, quelli che sono i limiti insiti nella presente ricerca, di cui già si è dato cenno nelle pagine di premessa, e offriamo alcuni spunti per futura ricerca che possa muovere dalle conclusioni cui si è qui pervenuti.

Preliminarmente, si riporta quanto Martini e Sisti⁴⁹ (2008) affermano in riferimento a: *“La principale minaccia alla validità di tale modo di stimare l'effetto di una politica è infatti la possibilità che il fenomeno su cui la politica vuole incidere (e quindi la variabile-risultato) abbia una sua dinamica spontanea. Con questo termine intendiamo la possibilità che la variabile-risultato sia soggetta ad altre influenze che ne determinano, tra il periodo “prima” e il periodo “dopo”, una dinamica, che definiamo spontanea nel senso di indipendente dall'implementazione della politica. Nella letteratura valutativa anglosassone si parla di “threat of history” o “maturation”, ma a noi pare che il termine “distorsione dovuta alla dinamica spontanea” catturi meglio l'idea che vogliamo comunicare.”*

Ed ancora: *“Ma non sempre la minaccia alla validità delle nostre stime ci viene rivelata così chiaramente da conclusioni paradossali e controintuitive. Facendo confronti prima/dopo, dobbiamo sempre stare in guardia contro la minaccia rappresentata dalla dinamica spontanea del fenomeno. Valgono sempre le cautele seguenti, a seconda che il cambiamento osservato vada nella direzione desiderata o nella direzione opposta:*

- *un cambiamento prima-dopo nella direzione desiderata non necessariamente è merito della politica pubblica: la dinamica spontanea del fenomeno avrebbe potuto fare migliorare il fenomeno anche senza la politica;*
- *un cambiamento prima-dopo nella direzione opposta a quella desiderata non necessariamente è colpa della politica pubblica: il peggioramento potrebbe esserci stato comunque (anzi, potrebbe essere stato ancora più grande, quindi un peggioramento osservato può nascondere un effetto nella direzione desiderata).”*

Riprendendo le limitazioni all'analisi svolta nelle precedenti pagine dovuti a deficit informativi per carenza nel reperimento di alcuni set di dati o per l'impossibilità assoluta di reperirne in quanto non vengono né raccolti né tanto meno resi disponibili e considerando l'ultimo punto della precedente citazione, trovandoci nella condizione *‘cambiamento prima-dopo nella direzione opposta a quella desiderata’*, sarebbe opportuno porre in essere indagini più mirate. Ciò previo reperimento delle informazioni e dei dati necessari all'utilizzo di strumenti e metodi di indagine più sofisticati in grado di poter dare anche una dimensione più quantitativa all'effettivo contributo che la politica pubblica ha espresso in contrasto alla problematica cui era indirizzata.

⁴⁹ Martini A. Sisti M. - I confronti spazio-temporali con dati nonsperimentali e le minacce alla loro validità – in in Valutare gli effetti delle politiche pubbliche: metodi e applicazioni al caso italiano, a cura del FORMEZ PA – 2008.

3.9.2 CONSIDERAZIONI FINALI

La formulazione di metodologie di valutazione che vedano la ricerca di sinergie tra *implementation analysis*, *evaluation analysis* e *performance budgeting* costituisce il vero elemento innovativo del processo logico sviluppato in queste pagine.

Gli organismi responsabili della governance dei programmi operativi devono saper dotarsi di strumenti di valutazione che assicurino un compromesso accettabile tra tempestività nella produzione dei risultati e sistemicità ed accuratezza nella comprensione delle dinamiche sottostanti ai risultati prodotti. Quale che sia, infatti, l'obiettivo pratico della valutazione, integrando e rafforzando quanto affermato da Martini⁵⁰, e comunque la si interpreti, il processo di base che deve guidarne l'applicazione si chiama "apprendimento", nella direzione concettuale di "valutare per apprendere". La valutazione non è e non deve essere mai fine a se stessa o al mero svolgimento della stessa. Nel caso del PO FSE della Regione Siciliana, avviare la valutazione *in itinere* a metà 2013, quando non vi sono più risorse da poter liberare e riprogrammare sulla base delle esigenze emergenti e/o delle performance realizzate, risulta un'attività sterile e priva di significato.

Posta in questi termini, la valutazione appare come un mero adempimento procedurale da porre in essere "perché viene richiesta" e non come ricerca di opportunità di miglioramenti delle performance organizzative orientate all'innalzamento dei livelli di soddisfacimento delle esigenze dei destinatari finali.

Infine, affidiamo al "mal capitato" lettore un concetto ritenuto importante alla luce di quanto emerso da queste pagine. Apprendere sul funzionamento di un sistema (sia esso materiale o immateriale) quale un sistema sociale o socio-economico consente a coloro i quali sono chiamati a prendere delle decisioni, di poterlo fare con maggiore consapevolezza dei potenziali effetti che le loro decisioni possono generare ed, ancor di più, dona loro la consapevolezza dell'esistenza di una visione e di una prospettiva di analisi necessariamente più ampia di quella concepibile dal singolo soggetto responsabile.

Concludendo sul concetto di valutazione, ciò che nella pratica quotidiana ci si auspica è che i soggetti coinvolti a vario titolo nella governance di un programma pubblico, soprattutto quando tale programma appare caratterizzato da spiccati tratti di complessità dinamica, pongano in essere una pianificazione dell'attività di valutazione che inglobi in se una strategia di fondo tesa al miglioramento continuo della qualità delle decisioni prese. Ciò a beneficio della collettività, delle finanze pubbliche e, soprattutto, dei destinatari finali.

⁵⁰ Martini A. - Cinque modi di interpretare la "valutazione", di Alberto Martini - Valutare gli effetti delle politiche pubbliche: metodi e applicazioni al caso italiano, a cura del FORMEZ PA, 2008.

Bibliografia del Capitolo III

- Kaplan, R.S. and Norton, D.P. (2004), Strategy maps: Converting intangible assets into tangible outcomes. Boston, MA: Harvard Business School Press
- Trivellato U., (2009) - La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma e pratiche - Discussion Paper Series, Research Institute for the Evaluation of Public Policies.
- E. Rettore, U. Trivellato, A. Martini(2002)- La valutazione delle politiche del lavoro in presenza di selezione: migliorare la teoria, i metodi o i dati? - Dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano ed effetti di politiche (basi di dati, misura, analisi) Progetto di ricerca cofinanziato dal MIUR
- 'La programmazione strategica è una disciplina che addestra all'impiego di metodi mirati a migliorare la razionalità delle decisioni e delle azioni nella gestione sistematica ed integrata degli affari pubblici' - F. Archibugi - Principi di pianificazione regionale, Franco Angeli - 1979.
- DOSSIER EUROPA La programmazione dei fondi strutturali 2007-2013: gli obiettivi e i programmi operativi, a cura del FORMEZ, 2009.
- Programma Operativo Regionale Sicilia per il Fondo Sociale Europeo 2007-2013, approvato con Decisione CE C/2007/6722 del 18 dicembre 2007 e, da ultimo, modificato ed integrato con Decisione CE C/2012/8683 del 27 novembre 2012 - www.sicilia-fse.it
- Rapporto di Valutazione Ex Ante - PROGRAMMA OPERATIVO FSE SICILIA 2007-2013, a cura del Regione Siciliana - Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, Palermo (2007).
- Martini A., La regressione e il matching statistico come strumenti per ridurre le differenze di partenza, in Valutare gli effetti delle politiche pubbliche: metodi e applicazioni al caso italiano, a cura del FORMEZ PA
- Quadro Strategico Nazionale 2007/2013
www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/QSN2007-2013_giu_07.pdf
- Rogers J.P., Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions - Evaluation <http://evi.sagepub.com/> - 2008
- <http://www.orientamentoveneto.it/mobilita-in-deroga>
- Accordo sancito in conferenza stato regioni il 12 febbraio 2009
- Delibera n. 318 del 12 agosto 2009 della Giunta della Regione Siciliana;
- Avviso pubblico n. 1 del 09 febbraio 2010 "Avviso per la chiamata di progetti per l'attuazione di un sistema regionale integrato di misure politiche attive del lavoro da destinare ai soggetti di cui al Dlgs 297/02 per azioni di promozione all'inserimento nel Mdl, ai lavoratori svantaggiati ed ai lavoratori colpiti dalla crisi economica - Sportelli Multifunzionali" sezione "bandi e avvisi" su www.sicilia-fse.it
- Avviso Pubblico n. 2 del 09 febbraio 2010 "Avviso per la chiamata di progetti a valere sulla linea d'Azione 1.1. Azioni di orientamento al lavoro rivolte ai giovani al termine del percorso scolastico - Orientamento al lavoro -Sportelli Scuola/Lavoro" - sezione "bandi e avvisi" su www.sicilia-fse.it
- PROGRAMMA OPERATIVO REGIONALE - SICILIA FSE, 2007-2013 - C(2007) 6722 del 17.12.07 - Descrizione del sistema di gestione e controllo - (art. 71 Reg. CE 1083/06)
- Avviso Pubblico n. 20/2011 "PERCORSI FORMATIVI PER IL RAFFORZAMENTO DELL'OCCUPABILITA' DELLA FORZA LAVORO SICILIANA PERIODO 2012/2014" - sezione "bandi e avvisi" su www.sicilia-fse.it
- Ministero per la Coesione Territoriale al sito www.opencoesione.it
- Manuale delle Procedure dell'Autorità di Gestione del PO FSE Regione Siciliana 2007-2013, reperibile sul portale web del PO FSE <http://www.sicilia-fse.it>
- http://www.prova.org/contributi-metodologici/sull_analisi_di_implementazione/
- A. LA SPINA, E. ESPA - Analisi e valutazione delle politiche pubbliche - Collana "Manuali" - Il Mulino, 2011.
- G. Marchesi, L. Tagle, B. Befani - Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale - Pag. 109 focus sul tipo di conoscenza che ci si può attendere da ciascun approccio.- a cura dell'UVAL -Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico -Numero 22 - Anno 2011.